

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Paula Talijärv

**Eesti kohalike omavalitsuste võimekus lahendada lastehoiuga seotud
probleeme**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Andro Kitus, MA

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/Paula Talijärv/

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Kohalike omavalitsuste ülesanded ja rahastamine.....	5
2. Lasteaia võrgustiku olukord Eestis	11
2.1 Seadusandlik süsteem.....	11
2.2 Majanduslik toimetulek	12
3. Uuring	14
3.1 Metodoloogia.....	14
3.2 Lasteaedade olukorra ülevaade.....	15
3.3 Lasteaiaprobleemid ja nende lahendamine.....	20
3.4 Rahastamine	31
3.5 Uurimistulemuste kokkuvõte	33
4. Arutlus	35
Kokkuvõte	38
Kasutatud kirjandus.....	39
Lisad.....	41
Summary	44

Sissejuhatus

Käesolev töö uurib Eesti kohalike omavalitsuste lasteaiavaldkonna olukorda ja suutlikkust sealsete probleemidega toime tulla. Lasteaedade võrgustiku tagamine on Eestis kohaliku omavalitsuse kohustus. KOV ülesanne on lasteaiakohad luua, lastaiad majandada ja korras hoida ning ettenähtud personal lasteaeda tööle palgata. Vallad ja linnad peavad lasteaiad majandama oma eelarvest. Riigi poolt on KOV-le kehtestatud kindlad kriteeriumid, millele lasteaiad vastama peavad. Hetkel on kõige suuremat probleemi tekitanud lasteaiakohtade väike arv, mis põhjustab lasteaiakohtadele järjekordi.

Lasteaedade teenus on tähtis lapsevanematele, kuid lisaks on see vajalik ka riigile. Korralik lasteaiavõrgustik on riigile oluline peamiselt kolmel põhjusel. Esiteks aitab see kaasa Eesti iibe poliitikale. Töötav lasteaiasüsteem mõjub iibele positiivelt, sest annab vanematele kindlustunde, et saadakse lapse kasvatamisega hakkama (Plantega ja Remery, 25-26). Teiseks on lasteaiasüsteem abiks majanduse olukorra edendamisel. Lasteaedade olemasolu võimaldab eelkõige emadel naasta tööturule ja suurendab nii tööturul osalejate hulka (Plantega ja Remery, 21-24). Kolmandaks aitab lasteaedade süsteem vähendada vaesust ja suurendada sotsiaalset kaasatust, sest võimaldab vanematel käia tööl ja parandada perekonna sissetulekut ning aitab kaasa laste arengule (Plantega ja Remery, 27-28). Lasteaedade võrgustik on riigile vajalik, sest aitab kaasa teiste eesmärkide saavutamisel. Probleemid lasteaiavõrgustikus aga vähendavad kasutusel olevate meetmete ja poliitikate mõju.

Töös on püstitatud kaks eesmärki. Esiteks uurida, kuidas KOV-d tulevad toime lasteaiakohtade tagamisega ja millised probleemid on lasteaiavaldkonnas tekkinud. Teine eesmärk on käsitleda omavalitsuste ülesannete ja rahastamise suhet, mis annab raamistiku lasteaedade valdkonna analüüsimiseks. Lasteaiasüsteem on riigile tähtis teenus ja sellepärast peaks riik jälgima, et süsteem toimiks. Riik on jätnud lasteaedade kohustuse omavalitsustele, kes ei ole täielikult suutnud eesmärgi saavutada. Kui kohalikud omavalitsused ei suuda õigusaktidega seatud eesmärgi saavutada, tegutsetakse pigem pragmaatiliselt ja kohalikust olukorrast lähtuvalt. Samas õigusaktidega loodud keskkond lähtub printsiipidest, mis peaksid kehtima kõikjal. Töö hüpoteesiks on, et kui KOV ei saa hakkama etteantud ülesannetega, siis võib õiguskorra

ja omavalitsuste tegutsemise vahel tekkida ebakõlasid ja selle muutmiseks peaks riik olukorda sekkuma.

Lasteaiasüsteemi uurimisel on kaks mõistet, mis vajavad selle töö kontekstis lahti seletamist. Esiteks „lasteaiakohtade tagamise“ all lähevad arvesse KOV kohustused lasteaiakohad luua, lasteaedu majandada ja personaliga tagada. Nii ei ole see väljund seotud ainult lasteaiakohtade puuduse ja järjekordadega. Teiseks vajab täpsustust lasteaedade järjekorra süsteem. Käesolevas töös hõlmab lasteaedade järjekord ainult 1,5-7 aastaseid lapsi, kellele KOV on kohustatud koha tagama. Vanemad võivad panna lapsi lasteaiajärjekorda juba sünnist saati, aga alla 1,5 aastaseid lapsi antud töös järjekorra pikkuse mõõtmisel ei arvestata.

Edasine töö jaguneb neljaks osaks. Esimene osa keskendub riigi ja omavalitsuste vahelisele ülesannete jagunemise põhimõttele ja KOV rahastamise süsteemile, mis annab teoreetilise raamistiku järgnevatele osadele. Teine osa annab täpsema ülevaate praegusest lasteaedade seadusandlikust süsteemist ja majanduslikust situatsioonist. Kolmas osa kajastab autori poolt KOV-tes läbi viidud intervjuusid. Intervjuu küsimused puudutasid lasteaedade olukorda, probleeme ja nende lahendamist, omavalitsuste tegevust ja lasteaiavaldkonna rahastamist. Töö viimases osas on arutelu intervjuudes saadud tulemustest ja olemasolevate lasteaedade süsteemi olukorrast.

1. Kohalike omavalitsuste ülesanded ja rahastamine

Peatükk keskendub teoreetilisele osale omavalitsuste ja riigi suhetes. Esimene osa vaatab valdade ja linnade ülesandeid, mille määramist KOV-le mõjutab riigi detsentraliseerituse aste. Teine osa keskendub Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise põhimõtetele ja sealsetele probleemidele. Lõpuks on eesmärk vaadata ülesannete ja rahastamise vahelist suhet Oulasvirta ja Turala omavalitsuste autonoomia maatriksil, mis määratleb omavalitsuste rahalise autonoomia suuruse.

Kohaliku omavalitsuse ülesanded on määratud oma- ja võõrhalduse valdkonna seadusega ehk seadusega on paika pandud, millised on riigi ja millised kohaliku elu küsimused. Kui seadusega ei ole kuuluvust märgitud, siis võib KOV võtta selle enda kanda. Veel saab jaotada omavalitsuste ülesandeid vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlike ülesannete puhul on omavalitsusel kaalutusõigus, kas nad võtavad selle ülesande enda täita või mitte. Kohustuslikud ülesanded on seadusega määratud omavalitsustele täitmiseks. (Põllumäe, 41)

Eestis on kohalike omavalitsuste ülesannete üldine loetelu märgitud „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.“ Lõplikku loetelu ei ole olemas ja selline loetelu vastanduks KOV olemusele (Schöber, 77). „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ on ülesannete loetelu määratud § 6 lõige 1 ja 2 all. § 6 lõige 1 sätestab: „Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalse ja teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.“ Lisaks § 6 lõige 2 täiendab: „Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest“ („Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“).

Need ülesanded on omakorda täpsustatud eriseadustega. Pea kõigi nende ülesannete puhul on Riigikogu võtnud vastu seaduse, millega reguleeritakse ülesannetes osa küsimusi ning antakse kohalike omavalitsuste volitusnormid ja sekkumist õigustavad

normid. Nii on omavalitsuste pädevus tunduvalt piiratum, kui algselt võiks järeldada. (Põllumäe, 41) Suur hulk ülesandeid on määratud kohaliku elu küsimusteks ja Riigikogu on täpsustavate õigusaktidega määranud küllaltki konkreetset kriteeriumid ülesannete ellu viimiseks. Nende ülesannete täitmisega peab KOV toime tulema.

KOV-le delegeeritud ülesannete hulk sõltub riigi detsentraliseerituse astmest; mida detsentraliseeritum on riik, seda rohkem ülesandeid delegeeritakse madalamale juhtimistasandile. Detsentraliseerimine on seotud subsidiaarsusega. Subsidiaarsus tähendab, et kõrgem üksus ei osale ülesannetes, mille ellu viimisega madalam üksus toime tuleb, kui madalam üksus toime ei tule on kõrgem üksus kohustatud abistama (Hrbek, 69). KOV ja riigi puhul tähendavad subsidiaarsus ja detsentraliseerimine, et kõik ülesanded millega KOV-d toime tulevad ja mis ei vaja üleriigilist tegutsemist, antakse omavalitsuste organiseerida. Selle eesmärk on, et kohaliku elu otsustamine ja ülesannete korraldamine toimuks rahvale lähemal, arvestades kohalikku olukorda ja inimeste vajadusi ning huve („Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ § 2 lg 1).

Detsentraliseerituse astme täpsustamiseks toetub töö Edward C. Page'i lokaalsuse teooriale. Lokaalsus on riigi autoritaarsuse suunamine kohalikule tasandile (Jones ja Stewart, 359). Lokaalsus määratleb võimalused, kui palju saab kohalik poliitiline eliit võimalust mõjutada kohalikku poliitikat. Lokaalsuse võib jagada kaheks. Esiteks legaalne lokaalsus ehk kohalikul poliitilisel eliidil on võimalus mõjutada poliitikat kasutades oma seaduslikku positsiooni kohaliku omavalitsuse eesotsas. Teiseks poliitiline lokaalsus, kui kohalik poliitiline eliit kasutab poliitilist autoriteeti kohaliku rahva esindajana, et mõjutada kohalike otsuste tegemist riigi tasandil. (Page, 4-5) Kohalikele omavalitsustele tähendab legaalne lokaalsus võimalusi kohalikul tasemel ise otsustada, kuidas ülesandeid ellu viia ja poliitiline lokaalsus tähendab omavalitsuste võimekust mõjutada riiklikke otsuseid kohalikes küsimustes. Edasine keskendub legaalsele lokaalsusele, sest omavalitsuste tegutsemine kohalikul tasandil määrab, kuidas nad etteantud ülesannetega toime tulevad.

Legaalne lokaalsus on seotud kesk- ja kohaliku tasandi suhete kahe dimensiooniga. Legaalsus näitab ülesannete hulka, mida kohalik tasand ellu viib ja vabaduse määra, mis kohalikel poliitikutel on otsuste tegemisel. Legaalse lokaalsuse mõõtmiseks tuleb vaadata kohalike võimude valikuvabaduse määra. Esineb kaks võimalust, kuidas keskvõim on kohaliku tasandi otsustamise reguleerinud. Esiteks administratiivne

regulatsioon, kus keskvoim on kaasatud kohalike otsuste tegemisse kuni detailideni. Teine on seaduslik regulatsioon, kus keskvoim paneb paika seadused ja seaduse piires on kohalikel võimudel vaba otsustusõigus. Seadusliku regulatsiooniga riikides on lokaalsus suurem ja administratiivsetes väiksem. (Page, 14; 36)

Eestis sätestab põhiseaduse § 154 lõige 1: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt.“ Sellest tuleneb KOV-le autonoomsuse printsiip, mis õigustab omavalitsustel ilma riigi sekkumiseta tegutsemist. Seadusega on kehtestatud siiski õiguskantsleri, riigikontrolli, maavanema ja riikliku järelvalve asutuste õigus KOV tegevust kontrollida, aga seejuures peab samuti arvestama kohaliku omavalitsuse autonoomiaga. (Põllumäe, 10; 11; 66) Sellest lähtuvalt on Eesti seadusliku regulatsiooniga riik ehk suurema legaalse lokaalsusega. See tähendab esiteks, et kohalik võim saab oma ülesannetes tegutseda ilma riigitasandit kaasamata ja teiseks, et omavalitsustele jääb suurem hulk kohustusi (Page, 40).

Page'i teooria järgi saab Eesti omavalitsuste otsustusautonoomia ja ülesannete hulga järgi liigitada detsentraliseeritud riigiks. Võrreldes aga Eesti omavalitsuste ülesandeid arenenud heaoluriikide kohaliku tasandi ülesannetega, on Eestis omavalitsustel kohustusi vähem, näiteks ei kanna Eestis KOV-d vastutust tervishoiuteenuste, korrakaitse ja päästeteenuste eest (Jaansoo ja Ulst, 458- 459). Nii võib ka öelda, et kuigi Eesti on detsentraliseeritud süsteemiga riik, on võimalus liikuda ka suurema detsentraliseerituse poole. Takistuseks on aga tõdemus, et Eesti kohalikud omavalitsused on juba praeguse rahastamise juures alafinantseeritud, võrreldes neile pandud funktsioonide ulatusega (Trasberg, 448).

Kohaliku omavalitsuse põhitegevuste tulud jaotatakse majandusliku sisu järgi järgnevateks liikideks: maksutulud; tulud kaupade ja teenuste müügist; saadavad toetused; muud tegevustulud („Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus“ § 7). Üldiselt on kujunenud nii, et KOV peamine tulu tuleb maksudest ja toetustest. Maksud saab jagada kaheks. Esiteks on kohalikud maksud, mille kehtestamise õigus on volikogudel. Teise grupi moodustavad riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt lähevad omavalitsuse eelarvesse. Riiklikud maksud moodustavad omavalitsuse suurima tulubaasi ja sinna alla kuuluvad üksikisiku tulumaks, maamaks ja ressursimaks. (Raju, 1-2)

Üksikisiku tulumaks on kohalike omavalitsuste suurim tuluallikas. 2012. aastal moodustas see omavalitsuste eelarvetest 53% (Rahandusministeerium). Üksikisiku tulumaksu iseloomustab see, et ta on jagatud riigi ja omavalitsuse vahel. Kohalikele omavalitsustele laekub tulumaksu osa vastavalt rahvatikuregistrisse sissekirjutatud elukoha järgi. (Raju, 2) Üksikisiku tulumaksust omavalitsusele määratav summa on kehtestatud „Tulumaksuseadusega.“ Tänapäevase seisuga laekub omavalitsusele 11,4% territooriumil elava inimese maksustatavast tulust („Tulumaksuseadus“ § 5). Seda protsenti on alandatud, 2007 jäi KOV-le 11,9% sissekirjutatud inimeste tulust (Raju, 2).

Teine suurem sissetulek omavalitsustele on toetused tegevuskuludeks. Riigipoolseid toetusi võib jagada kahte vormi. Esiteks on üldtoetused, mille puhul riik ei määra detailset, kuidas neid kasutada peab. Eeskätt on nad mõeldud omavalitsuste tulubaaside võrdsustamiseks. (Trasberg, 448) Eestis nimetatakse üldtoetust tasandusfondiks ja seda jagatakse, et aidata tasandada maksudest tekkinud tulude vahet. Tasandusfondist saab raha 90% Eesti omavalitsustest, välja jäävad Harjumaa linnad ja vallad, kes saavad suurt üksikisikutulumaksu, ja Ida-Virumaal vallad, kes teenivad tulu põlevkivi kaevandamiselt. (Jaansoo ja Ulst, 465) Teiseks maksab riik määratletud toetusi, mis on mõeldud omavalitsustele konkreetsete funktsioonide elluviimiseks ja neid ei saa kasutada muude kulutuste katmiseks. Seda nimetatakse toetusfondiks. (Trasberg, 448-449). 2012. aastal moodustas toetusfond 18% ja tasandusfond 6% omavalitsuste eelarve tuludest (Rahandusministeerium).

Praeguses rahastamise süsteemi juures on tõstatatud probleemseid kohti. Esimene probleem on omavalitsuse autonoomia nõrkus (Ulst ja Jaansoo, 468). Hetkel sõltub suur osa kohaliku omavalitsuse tulubaasist riigist. Suurima osa omavalitsuse tuludest annab tulumaks, mis on riiklik maks. Maksu korjamist korraldab riik ja riik kehtestab tulumaksuseadusega KOV-le mineva protsendi. Riik on seda protsenti võrreldes 2007 aastaga ka vähendanud. (Raju, 2) Teise suurema osa valdade ja linnade eelarvest moodustavad toetused. Nende suurused on samuti riigi määrata. Suurema osa toetustest moodustab toetusfond, mis on sihtotstarbeline ja määrab konkreetseid kasutamisevõimalused. (Trasberg, 448-449) Nii moodustub peamine osa omavalitsuste sissetulekutest. See tähendab, et praeguses rahastamise süsteemis on KOV-tel vähe võimalusi ise tulusid suurendada ja omavalitsused on suuresti sõltuvad keksvalitsusest (OECD, 91).

Teise probleemina on KOV-te rahastamise juures tekkinud küsimus süsteemi jätkusuutlikkusest. Hetkel on omavalitsuste peamine tulubaas tulumaks. Kui omavalitsused ei suuda oma ülesandeid täita, siis ootaksid nad, et tulumaksust omavalitsusele minev protsent suureneks. Kuid probleem tekib, sest tulumaksu osa ei saa lõpmatuseni tõsta. Hetkel läheb KOV-le 11,4% elanike maksustatavast tulust. Kui seda protsenti tõsta, siis juba 12,1% juures laekub kogu 100% elanike makstud tulumaksu omavalitsustele. Nii ei saa süsteem lõputult kasvada. (Raju, 4-6)

		Kulutuste autonoomia			
		100% ←		→ 0%	
		a) Vabatahtlikud ülesanded	b) Kohustuslikud ülesanded (raamseadused)	c) Kohustuslikud ülesanded (detaillised seadused)	
Sissetuleku autonoomia	100% ↑	1. Isiklikud maksud ja muud isiklikud sissetulekud	tugevaim autonoomia	tugev autonoomia	SÜSTEEMI VASTUOLU
	↕	2. Üldise eesmärgiga toetused	tugev autonoomia	keskmine autonoomia	nõrk autonoomia
	0% ↓	3. Määratletud toetused	SÜSTEEMI VASTUOLU	nõrk autonoomia	nõrgim autonoomia

Tabel 1 (Allikas: Oulasvirta ja Turala 2009, lk 320)

Probleemid rahastamise süsteemiga tekitavad küsimuse omavalitsuste rahastamise autonoomia suurusest. Oulasvirta ja Turala on koostanud maatriksi (tabel 1), mille alusel saab võrrelda ülesannete olemuse ja rahastamise põhimõtete alusel omavalitsuste autonoomiat. Maatriksi üks pool mõõdab sissetuleku autonoomiat. Seal mõõdetakse, kui palju on omavalitsused riigist sõltuvad. Maksimum autonoomia annavad KOV-le isiklikud maksud ja miinimumiks on riigi poolt määratletud toetused. Vahepealseks on skaalal üldtoetused. Teine maatriksi pool on kulutuste autonoomia. Selle määrab, kui palju saavad omavalitsused ise otsustada, millistele ülesannetele tulu kulutatakse. Sellel skaalal on maksimum autonoomiaks omavalitsuste enda õigus otsustada, millised ülesanded võetakse oma kohustuseks. Skaalal keskmine kulutuste autonoomia on riigi poolt seatud üldised kohustused. Kõige nõrgema kulutuste autonoomia puhul on riigi poolt määratud ülesanded kuni detailideni õigusaktidega paika pandud. Vastavalt

skaalade kokkulangemisele tekib jaotus tugevate ja nõrkade autonoomiate vahel. (Oulasvirta ja Turala 2009, lk 317-320)

Eesti selle maatriksiga täpselt ei kattu, sest rahastamise ja ülesannete puhul ei lange Eesti täpselt ühtegi lahtrisse. Vaadates esiteks rahastamise autonoomia skaalat, siis nagu eelnevalt näidatud moodustab peamise eelarve osa tulumaks. See ei ole omavalitsuste omamaks ja riiklikke makse pole skaalasse kaasatud. Samas sarnaneb see maatriksis üldtoetustele, sest see on riigi poolt tulenev summa omavalitsuste vabaks kasutamiseks. Suure osa omavalitsuste eelarvetest moodustasid ka määratud toetused ja nii paigutuks Eesti maatriksis keskmise lahtri alumises pooles. Kulutuste autonoomia puhul võib Eesti paigutada skaala keskmisesse lahtrisse, sest peamised ülesanded on seadustega ette määratud. Õigusaktidega on ka ülesandeid detailselt ära määratud ja samas on ka omavalitsustel ise õigus ülesandeid valida. Kõiki ülesannete määratlemise viisid kokku paigutavad Eesti kulutuste autonoomia skaalal keskele. Maatriksis kahe skaala peal kokku jääb Eesti süsteem keskmise autonoomia lahtrisse.

Oulasvirta ja Turala maatriksis on Eesti rahastamise süsteem ja ülesannete määratlemine vastav keskmisele autonoomial. Autonoomia suurus on üldiselt iga riigi enda otsustada, aga oluline on, et maatriksis tekiks kokkulangevus. See tähendab, et tulude ja kulude autonoomia oleks sarnane. Tabelist 1 on näha, et kui langevad kokku maksimum kulutuste ja miinimum sissetuleku autonoomia või vastupidi kulutuste miinimum ja sissetuleku maksimum, siis ei ole süsteem järjekindel. (Oulasvirta ja Turala, 321-321) Eesti puhul ühtivad mõlemad autonoomia skaala tulemused. See näitab, et praegune süsteem ei anna küll tugevat autonoomiat, kuid vähemalt on süsteem järjekindel.

Eesti hetkelist süsteemi iseloomustab legaalselt detsentraliseeritud ülesanded omavalitsustel ja keskmiselt autonoomne rahastamise süsteem. Kuna detsentraliseerimise aste ei ole ka suurim võimalik peaks ülesannete ja rahastamise süsteem kattuma ja sobima. Selle raamistiku põhjal vaatab järgmine peatükk, kuidas on ülesanded määratletud ja rahastamine korraldatud lasteaia valdkonnas.

2. Lasteaia võrgustiku olukord Eestis

Peatüki eesmärk on vaadata, kuidas on Eestis lasteaedade süsteem korraldatud. Lasteaedade võrgustik on riigile vajalik iibe tõusuks, tööturul osalejate hulga suurendamiseks, vaesuse vähendamiseks ja sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks (Plantega ja Remery, 21-28). Peatüki esimene pool keskendub seadusandlikule süsteemile ja teine poole majanduslikule olukorrale.

2.1 Seadusandlik süsteem

Riik on määratlenud „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ § 6 lg 2-ga koolieelsete lasteasutuse korraldamise kohalikuks küsimuseks ehk omavalitsuse ülesandeks. „Eesti Vabariigi põhiseaduse“ lg 1 sätestab: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt.“ Nii on kohalike omavalitsuste kohustus lasteaedade süsteemi vastavalt ette antud seadustele korraldada.

Riik saab reguleerida lasteaia teenuse pakkumist läbi õigusaktide. Peamine, mis lasteaedade valdkonda reguleerib, on „Koolieelse lasteasutuse seadus.“ Lisaks on kehtestatud veel kuus määrust, mis valdkonda reguleerivad. Need määrused on: „Koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava,“ „Tervisekaitsenõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale,“ „Koolieelse lasteasutuse õppe- ja kasvatustegevuse alaste kohustuslike dokumentide loetelu ja nende täitmise kord,“ „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu kinnitamine,“ „Lapse erilasteaeda või –rühma vastuvõtmise ning väljaarvamise alused ja kord“ ning „Tervisekaitsenõuded koolieelse lasteasutuse maa-alale, hoonetele, ruumidele, sisustusele, sisekliimale ja korrashoiule.“ Kuigi lasteaedade valdkond on omavalitsuste korraldada, on eelnevate õigusaktidega määratud üsna kindlad piirid KOV-te tegevusele.

Suurim probleem on valdadel ja linnadel, kes ei suuda vastavate õigusaktide täitmisega hakkama saada. Probleemi tekitav punkt on „Koolieelse lasteasutuse seaduse“ § 10 lg 1, mis sätestab: „Valla- ja linnavalitsus loob kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud linna või valla haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses.“ See kohustab linnasid ja valdasid igale oma haldusterritooriumil elavale 1,5 kuni 7 aastasele lapsele soovi korral tagama lasteaia kohta. Selle seadusepunkti vastu toimub kõige suurem eksimine.

Mare Ainsaare ja Kadri Soo uuringu „Kohalikud omavalitsused ja lapsega pered 2011“ kohaselt oli 2012. aasta jaanuari seisuga 33%-s omavalitsustes lasteaiade järjekord, mis on samas 6 protsendipunkti vähem kui 2009. aastal (Ainsaar ja Soo, 9). See näitab, et lasteaiajärjekorraga KOV-d vähenevad, aga siiski kolmandik omavalitsustest ei suuda seadust täita.

Probleem on kasvanud nii suureks, et vanemad, kes pole lapsele kohta saanud, on hakanud omavalitsusi kohtusse kaevama. 2012. aasta lõpul kerkis lasteaiakohtade puuduse probleem meedias üles, kui Jüri Mõis kaebas Harku valla kohtusse, sest tema lapsele ei suudetud septembrist kohta tagada (Anvelt ja Jaagant). Sarnases küsimuses on Pärnu linn pidanud varasemalt leppima halduskohtus kaotusega. Tallinna Halduskohtu 01.12.2011 otsusus haldusajal number 3-11-1757 kohustab Pärnu linnal kaebaja lapsele lasteaiakoha tagama ja seejuures leidis halduskohtus, et linnapoolsed põhjendused ei ole piisavad lasteaiakohtade järjekorrale. Ka Euroopa Komisjoni 30 riigi ülevaate uuring lastehoiuteenustest, tõi Eesti puhul probleemina välja lasteaiakohtade puuduse, seda eriti just linnalistel aladel (Plantenga ja Remery, 40-42). Lasteaiajärjekorrad on omavalitsustele suur probleem, sest sellega rikutakse seadust.

Lisaks lasteaiakohtade järjekorrale võib eeldada, et valdades ja linnades on lasteaiavaldkonnas ka muid murekohti. Omavalitsuste ülesanne on lisaks uute kohtade loomisele ka lasteaiakohasid majandada ja vajalik personal palgata. Kui uute kohtade loomisega on probleemid tekkinud, siis võib esineda probleeme ka teiste ülesannete juures. Nii võidakse olla hädas hoonete hooldamise ja personali leidmisega. Lisaks omavalitsustele, kus on lasteaiakohasid järjekorrad on ka neid valdu ja linnu, kus on lapsi vähe ja olemasolevad kohad täitamata. Laste vähesus võib ulatuda nii kaugele, et lasteaiakohade ülevapidamine muutub keeruliseks ja sellest tekib omakorda probleem. Omavalitsustega tehtud intervjuud vaatavad lasteaiakohtade tagamist laiemalt ja nii saab ka teistest probleemidest ülevaate.

2.2 Majanduslik toimetulek

Seadustega etteantud ülesannete ellu viimiseks on KOV-l vaja majanduslikult toime tulla. Lasteaiavaldkonna puuduste põhjuseid võib olla erinevaid, kuid Tallinna Halduskohtu 01.12.2011 haldusajal number 3-11-1757 otsuses viitab Pärnu linn oma kaitseks kõige rohkem rahaliste ressursside puudusele. Omavalitsused peavad lasteaiavaldkonna rahastama oma eelarvest, aga sellest tuleb rahastada lisaks kõik teised

valdkonnad. Peamised rahastamise alused tulenevad „Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest,“ kus on sätestatud eelarve koostamise põhimõtted ja on kehtestatud omavalitustele netovõlakooormuse ülemmäär, milleks on põhitegevus kulude ja põhitegevuse tulude kuuekordne vahe. Tartu linna haridusosakonna juhataja Riho Raave seisukoht on, et praegune omavalitsuste tulubaas on liiga väike ja sellega ei ole võimalik puuduvaid kohti tagada (Anvelt ja Jaagant 2012).

Lasteaiavaldkonna probleemide lahendamiseks on riik omavalitsusi aidanud. 31.01.2008 võttis Vabariigi Valitsus „Igale lapsele lasteaiakoht“ projekti raames vastu määruse: „Riigieelarvest koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord ning toetuse saamise eelduseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse omaosaluse suurus ja nõuded omaosalusele.“ Projekti eesmärgiks oli aidata KOV-tel lasteaiadolukorda parandada. Projekti kaks väljundit olid, esiteks, uute lasteaiakohtade ehitamine ning olemasolevate lasteadeade renoveerimise toetamine, hoidmaks ära nende sulgemist tervisekaitse- ja ohutusnõuetele mittevastavuse tõttu. Teiseks nähti lasteaiatõpetajatele põhikoolitõpetajatega võrdse alampalga saavutamiseks ette toetus neile omavalitsustele, kes maksavad oma lasteaiatõpetajatele palka, mis on vähemalt samaväärne põhikoolitõpetaja alampalgaga. (Seletuskiri koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde 2007) Edasi jõudis aga kätte majandussurutis ja riik sai ainult ühe aasta omavalitsustele raha eraldada. 2009. aasta lisaeelarves ei olnud enam vahendeid lasteasutuste toetuseks ja „Koolieelse lasteasutuse seadust“ muudeti vastavalt nii, et riigipoolsed toetusvahendid määratakse KOV-le võimaluse korral. Majanduskeskkonna paranemisel on riigil võimalus taas meetmeteks riigieelarvest vahendeid eraldada. (Riigi 2009 aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri) See on üks meede, millega riik on proovinud omavalitsustel aidata lasteasutuste probleeme lahendada. Seadusesse jäi võimalus meedet edaspidi kasutusele võtta ja see aitaks omavalitsustel olukorda parandada.

Riik on määratlenud lasteaiatõpetajate teenuse korraldamise kohalike omavalitsuste ülesandeks. Valdkonna rahastavad omavalitsused oma eelarvest. Järgmine peatükk annab ülevaate autori uuringust, mille eesmärk oli välja selgitada, kuidas kohalikud omavalitsused lasteaiatõpetajate valdkonnas toime tulevad.

3. Uuring

Lasteaiad on omavalitsuse ülesandeks määratud seaduste ja määrustega (vt lk 11). Valdkonna rahastamine toimub omavalitsuste eelarvetest. Ülesande ja rahastamise suhte täpsemaks vaatamiseks viis autor läbi uuringu lasteaiavaldkonna olukorrast, sealsetest probleemidest, nende lahendamisest ja valdkonna rahastamisest. Omavalitsustel on probleeme seaduse täitmisega kohtade loomisel lasteaia soovijatele, aga valdkonna probleeme peab vaatama laiemalt, et saada täielik ülevaade. Võib eeldada, et lisaks omavalitsustele, kus on lasteaiakohti puudu, on ka omavalitsusi, kus on kohti üle. Sellisel juhul võib tekkida probleeme lasteaedade majandamisega. Omavalitsuste ülesanne on ka olemasolevate lasteaedade majandamine, hooldamine ja vajaliku personali leidmine. Ka nendes punktides võib KOV-l probleeme olla.

3.1 Metodoloogia

Omavalitsuste lasteaia olukorrast täpsema ülevaate saamiseks viis autor läbi intervjuud KOV-te esindajaga, kes lasteaiavaldkonnaga kursis. Intervjuu küsimused puudutasid omavalitsuste olukorda lasteaia valdkonnas, tekkinud probleeme ja nende lahendamist ja valdkonna rahastamist. Täpsema ülevaate küsimustest leiab lisast 1. Valimi koostamisel oli eesmärk kaasata esiteks omavalitsusi, kus lasteaiakohtadele esineb järjekord. Teiseks vallad ja linnad, kus kohti on palju üle ja kolmandaks omavalitsused, kus olukord tasakaalus.

Uuringuks koostati eesmärgipärane valimi. Autor valis eesmärgipärase valimi, et oleks esindatud kolm eelpool nimetatud omavalitsuste olukorda. Töö sihiks oli anda neist omavalitsuste erinevatest olukordadest ülevaade ja selleks oli autoril vajalik eelinfo. Ülevaate KOV lasteaedade olukorrast sai autor Mare Ainsaare ja Kadri Soo uuringu „Kohalikud omavalitsused ja lapsega pered 2011“ jaoks kogutud andmetest. Uuringu andmete põhjal edastasid Mare Ainsaar ja Kadri Soo nimekirja omavalitsustest, kes antud töö erinevatesse rühmadesse võiksid sobida. „Kohalikud omavalitsused ja lapsega pered 2011“ uuring oli anonüümne ja selle tõttu lubas autor ka käesolevas töös intervjuueeritavatele soovi korral anonüümsust. Saadud nimekirja põhjal valis autor kolme gruppi sobivad omavalitsused ja kirjutas 20-sse omavalistusse, millest 18 andis nõusoleku töös osaleda.

Mare Ainsaare ja Kadri Soo uuring ei kajastanud täpselt omavalitsusele väikesest laste arvust tulenevaid probleeme. Selle rühma parema esindatuse saamiseks pöördus autor veel kahe omavalitsuse poole, kus statistikaameti andmete alusel oli lasteaialapsi alla 50-ne („Rahvastik elukoha, soo ja vanuse järgi, 31. detsember 2011“). Need kaks omavalitsust andsid töös osalemiseks nõusoleku. Kokku osales antud töös 20 kohalikku omavalitsust.

Autor otsustas kaasata just need 20 omavalitsust, et saaks ülevaate erinevas seisus olevatest omavalitsustest ja tekiks ka võrreldavus samasse gruppi kuuluvate omavalitsuste vahel. Autor ei tahtnud valimit suuremaks teha, sest nii oli aega omavalitsustega põhjalikumalt suhelda. Koostatud valim ei ole proportsionaalne üldkogumi suhtes. Mare Ainsaare ja Kadri Soo uuringu „Kohalikud omavalitsused ja lapsega pered 2011“ kohaselt oli 2012. aasta jaanuari seisuga 33%-s omavalitsustes lasteaia järjekord (Ainsaar ja Soo, 9). Käesoleva töö valimisse kaasatud 20-st omavalitsustest on üheksas lasteaiajärjekorrad, mis teeb 45% valimist. Autor osutas suuremat rõhku neile omavalitsustele, sest kohtade puudus on hetkel suurim probleem.

Uuringus osalenud 20-s omavalitsuses vastasid küsimustele lasteaiaolukorraga kursis olevad inimesed, peamiselt olid need omavalitsuste haridusosakonna ametnikud või lasteaia küsimustega tegelevad abivallavanemad. Vastanutest pooled soovisid jääda töös anonüümseks, ülejäänud osalised olid: Kuusalu, Misso, Paide, Paikuse, Põltsamaa, Pärnu, Risti, Tallinn, Viimsi ja Öru. Intervjuud toimusid isiklikult intervjuueeritavaga kohtudes või kirjalikult e-posti teel. Mõlemal juhul oli eesmärk saada põhjalik ülevaade omavalitsuste olukorrast. Intervjuude küsimused jagunevad kolme osasse: esiteks omavalitsuste olukorra ülevaade, teiseks probleemid ja nende lahendamine ning kolmandaks valdkonna rahastamine.

3.2 Lasteaedade olukorra ülevaade

Esimene küsimus puudutas lasteaedade arvu kohalikes omavalitsustes. Eesmärgiks oli võrrelda valimis osalenud KOV-te lasteaia võrgustike suurust. Vastustest tuleb välja, et enamuses omavalitsustes on üks kuni kolm lasteaeda. Suurema laste arvuga viies KOV-s on kuni seitse lasteaeda. Üldisest seisust täiesti erinevad omavalitsused on kolm suuremat linna, näiteks Tallinn ja Pärnu, kus on mitmekordselt suurem lasteaia võrgustik. Pärnus on lasteaedu 14 ja Tallinnas on vaja toime tulla 128 lasteaia majandamisega. Selle küsimuse juures tuli ka välja erinevaid viise, kuidas lasteaia

võrgustikku korraldada. Peamiselt on omavalitsustes lasteaiaid eraldi juhtimisega, aga kasutusel on ka teistsuguseid süsteeme; neljas KOV-s on tekitatud lasteaed-koole ja kolmes KOV-s on koondatud erinevad lasteaiaid ühtse juhtimise alla. Need variandid võivad aidata lasteaedasil paremini majandada.

Teine küsimus puudutas vastajate hinnangut lasteaiaolukorrale – kas olukorda nähakse hea või halvana. Vastused tulid üpriski positiivsed. 16 vastanut pidasid olukorda heaks või pigem heaks ja seda vaatamata erinevatele probleemidele. Ülejäänud neli vastajat jäid oma seisukohas kahe vahele, sest nentisid probleeme, aga rääkisid ka positiivsest poolest. Näiteks Viimsi vallas öeldi, et vaatamata järjekorra olemasolule, ollakse lasteaia teenusega rahul. Ühtegi, kes peaks olukorda halvaks, intervjuueeritavate seas ei olnud. Üldiselt näevad vastajad oma lasteaia süsteemi positiivselt. Kuigi eksisteerib probleeme, keskenduti rohkem sellele, mis on hästi.

Edasi puudutasid küsimused lasteaia olukorra ülevaadet. Lasteaia valdkonda reguleerivate seaduste ja määruste järgi on omavalitsuste ülesanne tagada lasteaia kohad, korraldada lasteaedade majandamine ja personaliga tagamine. Nende kolme kohustuse kohta olid ka küsimused.

Esiteks küsiti lasteaia kohtade ja lasteaia vanuses olevate laste arvu. Vastustest lähtuvalt jagunesid omavalitsused kolmeks. Esiteks need KOV-d, kus hetkel on lasteaia kohtadele järjekord. Selline olukord valitses üheksas omavalitsuses. Järjekorra suurus sõltub omavalitsuste suurusest. Suurema lastearvuga KOV-tes oli ka järjekord pikem. Vastuste põhjal on lasteaia kohtadele järjekorrad peamiselt suurtes linnades ja nende lähedal olevates valdades või väiksemates linnades. Valimi üheksast järjekorraga vallast olid kolm suuremat linna ja viis nende läheduses asuvat omavalitsust. Tallinna ümbruse mõju ulatub üpriski kaugele ja nii on ka järjekord näiteks Kuusalu vallas. Kuid järjekorda lasteaia kohale võib leida ka mujal. Minu valimisse sattus sellise näitena Risti vald, kus tõusis sündimus 2011. aastal hüppeliselt ja alates käesolevast aastast on varasemale 30-le kohale vaja juurde veel 20 kohta luua. Järjekorraga omavalitsustest võib eristada neid, kus järjekorras on ainult sõimeealised lapsed ja vanematele lastele on suudetud kohad tagada. Üks selline on näiteks Tallinn. Valimis on üheksast järjekorraga KOV-st jõudnud järjekorda vähendada sõimeealisteneni ainult kolm omavalitsust ja see on märk probleemi lahendamisele lähemale jõudmisest.

Teise rühma moodustasid seitse omavalitsust, kus lasteaiaaialiste laste suhtes on hetkel olukord korras. Siia gruppi kuuluvad Põltsamaa ja Paide ja veel viis anonüümseks jääda soovinud omavalitsust. Ka selles grupis võib esineda ajutisi järjekordi või on mõni aasta kohti üle, aga üldiselt suudavad nad kõigile lastele kohad tagada ja kohtade täitmata jätmisest pole probleemi tekkinud.

Kolmanda grupi moodustavad omavalitsused, kus on vähe lapsi. Selle rühma eesmärk on uurida neid KOV-si, kus lapsi on nii vähe, et võiks arvata, et lasteaia üleväljaldamine on keeruline ja liiga kulukas. Selliseid omavalitsusi oli valimis neli ja nendes on lasteaiaaialisi lapsi alla 50-ne. Valimisse kuulus Öru ja Misso vald ja veel kaks anonüümset valda. Ükski neljast omavalitsusest ei öelnud, et hetkel peaks lasteaeda laste vähesuse tõttu sulgema. Samas Misso vallas vastati, et laste vähesuse tõttu on lasteaia üleväljaldamine kulukas, sest etteantud normid tuleb täita. Hetkel on Misso vallas täidetud 16 kohast ainult 7 ja kui lapsi peaks veel vähemaks jääma, on ohus lasteaia edasine toimimine. Käesoleval hetkel on KOV-d leidnud lahendusi, kuidas olukorraga toime tulla. Lahendused väikese lastearvuga lasteaedade majandamiseks on järgmises vastuste blokis. Töö käigus selgus, et kolmanda grupi eraldamine teisest pole põhjendatud, sest väikese lastearvuga on siamaani hakkama saadud ja olukord korras.

Kahe erineva uuringurühma moodustamise põhjus on edasiste küsimuste põhjal selgitada, kuidas erineb olukord gruppide vahel. Eesmärk on uurida, millised on kummaski moodustatud grupis ilmnevad probleemid ning milline on nende mõju antud grupele. Samuti vaadata, et kas järjekorrata KOV-test on üle võtta positiivset lahendust lasteaiakohtade puuduse likvideerimiseks.

Lasteaiakohtade olemasolu punkti juures oli ka küsimus, kui palju käib lasteaedades lapsi teistest KOV-test. Vastustest selgus, et reeglina lasteaia järjekorrata omavalitsused teiste omavalitsuste lapsi vastu ei võta. Pooltel järjekorrata KOV-tel oli siiski mõni mitte oma haldusalasse kuuluv laps nimekirjas. Vajadusel ollakse valmis erandeid tegema. Näiteks Pärnu linn võtab väljastpoolt vastu lapsi erirühmadesse, sest neil on võimalik lapse arengule paremini kaasa aidata kui kõrval olevatel väiksematel valdadel.

Teises järjekorrata grupis võetakse kohtade olemasolul teiste omavalitsuste lapsi vastu. KOV-le on soodne, kui väljastpoolt oma haldusala elavad lapsed aitavad kohti täita. Valimist võib näiteks tuua Põltsamaa linna, mis on ümberkaudsetele valdadele

tõmbekeskuseks. Linna 278 lasteaia käivast lapsest on 189 rahvastikuregistri järgi Põltsamaa linna sisse kirjutatud. Ülejäänud kohad on täidetud teiste KOV-te laste poolt ja ilma nendeta seisaks kohad tühjana. Tühjad kohad teevad lasteaia ülevalpidamise kallimaks, sest tõuseb ühe lasteaia maksumus. Kui aga kohad on teistes omavalitsustes elavate laste poolt täidetud, siis saab esiteks lapse pealt kohatasu. Lisaks saab omavalitsus kompensatsiooni teistelt omavalitsustelt, kui võtab oma lasteaedadesse lapsi väljas poolt oma haldusterritooriumi („Koolieelse lasteasutuse seadus“ § 27 lg 6).

Teine ülesanne lisaks kohtade loomisele on omavalitsuste kohustus olemasolevaid lasteaedu majandada. Eesmärk oli uurida esiteks, kas lasteaia majandamine on KOV-le jõukohane. Kahe grupi vahel erinevusi ei esinenud, mistõttu on vastused vaadatud koos. Valimist seitse KOV-st vastasid, et hetkel on ülevalpidamine jõukohane. Ülejäänud omavalitsused andsid üldiselt kahte sarnast tüüpi vastusevariante. Esimene vastusevariant oli, et on jõukohane, kuigi probleeme on ja eelarvega on kohati kitsas. Teine variant, mida vastati oli, et peab olema jõukohane ja saadakse hakkama. Nendest kahest vastuse variandist võib järeldada, et lasteaedade majandamine ei ole KOV-le lihtne. Lasteaiad on suur kuluallikas, aga kuna seadus nii ette näeb, siis on vaja lasteaedadele raha leida.

Lasteaedade majandamine sõltub lasteaedade olukorrast ja sealsetest investeeringute vajadusest. Järgmine küsimus puudutas lasteaedade seisukorda ja remondi vajadust. Kohtade järjekorraga rühmas on kahel omavalitsusel majad korras, sest lasteaiajärjekorra vähendamiseks on ehitatud uued hooned. Ühes omavalitsuses saab hoone kohe renoveeritud. Ülejäänud kuues antud grupi omavalitsustes on vajalik hoonete remont. Ainult ühes omavalitsuses ei vasta üks lasteaiahoone hetkel nõuetele. Teises grupis on kolmes omavalitsuses hooned varasemast korras ja kahes on hetkel renoveerimine käimas. Kuues järjekorrata omavalitsuses on vajalik hoonete remont. Mõlema grupi enamus omavalitsusi teadvustavad probleeme ja küsimuste lahendamise tegeletakse järgemööda, sest kõigeks ressursse ei jagu. Parema seisukorra saavutamisele aitavad samuti kaasa tervisekaitse ja sanitaarnõuded. KOV-l on kohustus neist kinni pidada. Kaks intervjuueeritavat mainisid, et uued normid või eeskirjad tulevad alati kasuks, sest nii on lihtsam lasteaiavaldkonda omavalitsuse eelarvest ressursse saada.

Lasteaiaolukorra viimane punkt puudutas personali olemasolu. Personali miinimumkoosseis on paika pandud Haridusministeeriumi määrusega „Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu kinnitamine.“ Küsimused puudutasid personali olemasolu ja vajalike töötajate palkamisel ilmnunud probleeme. Mõlema valimi grupi omavalitsustes on praegusel hetkel vajalik personal valdavalt olemas. Suurim puudus on hetkel logopeedidest, keda on lasteaedadesse tööle vaja. Kolmes järjekorraga ja ühes ilma järjekorrata omavalitsuses öeldi, et vaatamata pidevale otsimisele ei suudeta logopeede leida. Kahes järjekorraga KOV-ses on tekkinud puudus tugispetsialistest, heal tasemel kokkadest või eripedagoogidest. Samas ühes järjekorrata KOV-s on tekkinud probleem tänu kõrgetele keelenõuetele, sest eriti keeruline on neil leida eesti keele õpetajat mitte eesti keelt kõnelevale rühmale. Mõlemast grupist tõi üks vastanu välja, et lasteaiaõpetaja kohale ei ole alati võimalik kvalifitseeritud personali leida. Probleemi lahendamiseks on tulnud ajutiselt võtta tööle vähemkvalifitseeritud personali tähtajalise lepinguga. Positiivne võimalus personali olemasolu tagamiseks on õpetajate kohapeal koolitamine. Seda mainisid kaks intervjuueeritavat. Näiteks on Pärnul tehtud Tallinna Pedagoogilise seminariga leping, kus saadetakse kolm õpirühma Pärnusse ja nii jääb Pärnusse rohkem lasteaiaõpetajaid ka tööle. Sellist varianti saab vajadusel õpetajate leidmiseks kasutada, aga suurem probleem on spetsialistidega ja nende leidmisel on KOV hädas.

Järgnevalt küsitleti, millised on personali peamised mured. Välja toodi peamisena õpetajate väikesed palgad Omavalitsustel on soov palkasid tõsta, aga hetkel selleks puudub ressurss. Siiski on neli lasteaiajärjekorraga ja kolm järjekorrata omavalitsust hiljuti suutnud palka tõsta või seal on palga tõus kohe tulemas. Intervjuudes mainiti ka seda, et kui riik tõstab kooliõpetajate palka, on KOV veel halvemas olukorras. Lasteaiaõpetaja palga orientiiriks on olnud kooliõpetaja palk ja osad omavalitsused olid selle ka saavutanud. Nüüd aga liikusid kooliõpetajate palgad uuele tasemele ja lasteaiaõpetajatel tekib samuti ootus rohkemaks. Intervjuueeritavad leiavad, et palkade tõus oleks kindlasti õigustatud, aga selleks ei ole piisavalt ressursse. Teised mured, mida mainiti olid: erinevat keelt rääkivad lapsed; laste vähesus; lasteaiajuhtimise probleemid; õpetajaabi lühike puhkus võrreldes õpetajaga ning rahutud ja käitumisprobleemidega lapsed.

Esimese küsimustebloki eesmärk oli uurida lasteaedade olukorda valimisse kuuluvates omavalitsustes. Kõige keerulisemaks kujunes optimaalse kohtade arvu tagamine, mis osadele omavalitsustele tähendab kohtade puudust, teistele aga ülejääki. Probleem tuleneb rahvatiku ebaühtlasest paiknemisest. Suurim mure on kohtade puudus, sest nii rikuivad omavalitsused seadust. Lasteaedade majandamises ja personali leidmisel on omavalitsustel samuti probleeme, kuid üldjoontes suudetakse õigusaktidega seatud normid täita. Lasteaiakoha puudumise tõttu ei ole vanematel lapsi kuhugi päevaks jätta. See tekitab rahulolematust lasteaiasüsteemiga. Kohtade puudus vähendab vanemate võimalust käia tööl, kindlustunnet, et lapse kasvatamisega saadakse hakkama ning suurendab sotsiaalset ebavõrdsust (Plantega ja Remery, 21-28).

3.3 Lasteaiaprobleemid ja nende lahendamine

Intervjuu teine osa keskendus probleemidele, mis lasteaiavõrgustiku korraldamisel on omavalitsustes ette tulnud. Samuti oli eesmärk uurida, milliseid lahendusi on KOV-d kasutanud olukorra parandamiseks. Esimeses küsimuses paluti intervjuueeritaval nimetada kuni neli nende jaoks hetke suurimat probleemi lasteaias valdkonnas ja selgitada, miks need on olulised. Kõik intervjuueeritavad ei osanudki nelja probleemi välja tuua, aga igas omavalitsuses oli vähemalt üks tähelepanu vajav küsimus. Paljud probleemid olid seotud intervjuu eelmises osas antud olukorra ülevaatega. Peamiste probleemide ülevaade on tabelis 2.

Lasteaiavaldkonnas esinevad kolm suurimat probleemi (20 KOV)	
Esimene grupp: lasteaias järjekorraga 9 KOV-st	Teine grupp: lasteaias järjekorrata 11 KOV-st
1. Lasteaiakohtade puudus -9	1. Väikene laste arv -7
2. Õpetajate madalad palgad -6	2. Õpetajate madalad palgad -4
3. Remondi vajadus -2	3. Remondi vajadus -4

Tabel 2 (Allikas: autori kogutud uuringu tulemused)

Omavalitsused, kus eksisteerib lasteaiakohtadele järjekord, mainisid kõik ühe probleemina ära ka kohapuuduse. Kuna kohtade andmine kõigile lastele on seadusest tulenev kohustus, on see KOV-le tähtis. Omavalitsustes olid järjekorra suurused erinevad ja kolmes on järjekord ainult sõimeealiste kohtadele. Kohapuudusega seotud probleemina mainiti ühes omavalitsuses ära rahva liikumise haldusüksuste vahel. Inimestel on väga lihtne ennast ühest KOV-st teise kirjutada ja probleem tekib, sest juba järgmine päev on neil õigus lasteaiakohta nõuda.

Lasteaiakohtade järjekorraga grupis mainis teise probleemina kuus omavalitsust õpetajate palkade küsimust. Intervjuudes kõrvutati lasteaiaõpetajat kooliõpetajaga ja leiti, et nendel ametitel ei tohiks nii suurt vahet olla. Mõlemad tegelevad hariduse andmisega ja lasteaedades on vastutus isegi suurem. Paljud omavalitsused on seadnud lasteaiaõpetajate palga orientiiriks kooliõpetajate palga. Riigi poolt aga kooliõpetajate palka tõstetakse ja omavalitsused ei suuda sellist palka pakkuda. Kolmanda probleemina toodi kahes järjekorraga omavalitsuses välja vajadus nii hoonete kui ka õueala remondiks, kuigi olukorra kirjelduse osas tunnistasid remondi vajadust rohkem omavalitsusi.

Antud grupis toodi veel probleemina välja logopeedide palkamise ning hoonete hooldamise ja haldamise. Viimati mainitu puhul ilmnes, et kaasaegsed süsteemid ei ole kergesti hallatavad ja sellepärast ei pruugi lasteaia majandusjuhtajad süsteemidega õigesti toime tulla. Ühes KOV-s on probleemiks lasteaedade detsentraliseeritud juhtimise mudel, sest ei olda kindlad, et lasteaedade direktorid jagavad eelarve raha arukalt. Samuti toodi ühe järjekorraga omavalitsuse poolt välja eelarve piiratus. Kuna KOV-d on pakkunud oma elanikele kompensatsioone kohtade puuduse katteks, siis see võtab suure osa lasteaiaavaldkonna eelarvest ja nii jääb vähe võimalusi uute investeeringute tegemiseks.

Vaadates neid omavalitsusi, kus hetkel suudetakse kõigile lastele koht tagada ja selles punktis on olukord korras, toodi välja osaliselt samu probleeme aga lisaks ka uusi. Kaks probleemi, mis kattusid eelmise rühmaga olid palga ja remondi küsimus. Neli ilma järjekorrata omavalitsust leidsid, et õpetajate palk peaks olema konkurentsivõimelisem ja sarnanema kooli õpetajate palkadega. Hoonete kui õuealade remondi vajadust nägid selles rühmas probleemina neli KOV-st. Neile kahele probleemile lisaks toodi selles grupis kõige rohkem välja madalat lasteaiakohtade täituvust. Seitsmes omavalitsuses, mis on üle poole selle rühma vastanutest toodi välja, et lapsi sünnib vähe või vähem kui varem. Lastevähesus ei ole intervjuueeritud KOV-le nii suur probleem, et lasteaia üleväljapidamine hetkel oleks ülejõukäiv, samas on see teadmatuse tuleviku ees.

Neile laiemalt levinud probleemidele lisaks mainiti teises rühmas veel teisigi murekohti. Kahel korral mainiti koolitusrahade vähendamist riigi poolt. Intervjuueeritavad seletasid, et varasemalt maksis riik koolitusrahad lasteaiaõpetajate keskmisest palgast 3% otse KOV-le, kuid süsteemi otsustati muuta. Nüüd läheb 2% otse koolituse läbiviijale ja 1%

jääb omavalitsustele. Intervjueeritavad ei ole aga kindlad, et sellisel juhul koolitused kõigi õpetajateni jõuavad ja nii võib tekkida vajadus KOV-poolseteks investeeringuteks.

Üks KOV mainis ka siin rühmas logopeedide leidmise raskust. Üks vastanu nentis ka, et kvalifitseeritud õpetaja leidmine on keeruline. Kahes omavalitsuses tõstatati ka erivajadustega laste probleem, sest nad vajavad teistsugust hoolt ja väiksemas KOV-s on keeruline neile vajalikke tingimusi luua. Veel mainiti, et õpetajaabi peab tegema liiga palju muud tööd ja vähe jääb võimalusi õpetaja abistamiseks. Ülejäänud probleemid olid rahastamisega seotud. Nii toodi erinevates KOV-tes välja, et eelarve on kitsas, puuduvad finantseerimise vahendid, ei suudeta midagi teha võlglastega ja puuduvad ressursid, et muretseda lasteaeda soovitud nõudepesumasinat või arvuteid.

Algselt uuringut koostades võttis autor eelduseks suurema probleemide erinevuse moodustatud kahe grupi vahel. Intervjuudes jäid aga erinevusena domineerima lasteaia kohtade olemasoluga seonduvad probleemid. Ilmnud muud probleemid grupiti kattusid või olid välja toodud ainult ühe või kahe omavalitsuse poolt ja ei olnud määravaks gruppide lahknemise puhul. Nii ei tulnud välja erinevusi, mida autor gruppide moodustamisel eeldas. Edasised vastused ei toonud välja erinevusi gruppide vahel ja sell pärast on vastused üldiselt koos käsitletud.

Järgmine küsimus oli omavalitsuste volikogusid ja valitsusi lasteaia probleemidega kursis hoidmisest. Eesmärk oli uurida, kas eelpool mainitud probleeme on ka volikogule ja valitsusele tutvustatud, sest ilma selleta on probleemide lahendamiseni keeruline jõuda. 19-s küsitletud omavalitsuses ollakse probleemidest teadlikud. Erandina tõuseb esile üks KOV, kus valitsus on küll probleemidega kursis, aga volikogu ette pole mindud. Põhjenduseks toodi, et omavalitsuses on värselt remonditud lasteaed, mis lahendas ka kohapuuduse. Sellepärast ei ole hakatud uusi lasteaiaprobleeme veel volikogus tõstatama, sest tegeletakse muude valdkondadega. See põhjendus teeb selle erandi mõistetavaks. Saab aga öelda, et kohalik omavalitsuste valitsusi ja volikogusid teavitatakse lasteaiavaldkonna probleemidest ja see muudab lahendusteni jõudmise lihtsamaks.

Intervjuudes uuriti ka vastanutelt, et millest on praegused probleemid alguse saanud. Üldiselt midagi väga üllatavat välja ei tulnud. Laste paljusus või vähesus on tingitud rahvaliikumisest ja tõmbekeskustesse kogunemisest. Remondi vajadus tekib, sest

hooned paratamatult vananevad. Paljud probleemid nagu näiteks personali palkade küsimus on tekkinud ressursside kitsikusest. Probleemide tekkimine on tingitud ka uute süsteemide tekkimisest ja olukorra muutustest.

Probleemide lahendamise juures oli eesmärgiks uurida, esiteks, mida on omavalitsused teinud probleemide lahendamiseks. Teiseks uuriti edasisi plaane probleemide lahendamisel. Kolmandaks puudutas ka küsimus neid plaane, mida on kaalutud ja pole veel kasutusele võetud. Üldiselt olid KOV poolt tehtud või plaanitavad või arutusel olevad lahendused sarnased. Parema ülevaate saamiseks vaatan lahendusi probleemide kaupa.

Suurim probleem lasteaiakohtade järjekorraga KOV-le oli kohapuudus. Esimeseks lahenduseks on uute rühmade avamiseks ruumi leidmine või lasteaiamaja suuremaks ehitamine, et rohkem lapsi mahutada. Selline lahendus kindlasti toimib ja võimaldab rohkem lapsi mahutada. Sellega sarnane lahendus on uute lasteaedade ehitamine, mis samuti intervjuudes välja pakuti. See on ilmselt kõige efektiivsem lahendus kohtade puuduse vähendamiseks, aga ehitus on kõige rohkem takerdunud raha leidmise taha. Probleem on ka see, et paljudel järjekordadega KOV-tel on riigi poolt lubatud laenukoormus juba ületatud. Sellisel juhul võib abi olla kolmanda või erasektoriga koostööst. Ka seda varianti kasutavad omavalitsused võimaluse korral, aga teised sektorid ei ole alati koostööst huvitatud.

Kolmas levinud lahenduse variant kohapuuduse leevendamiseks on eralasteaiatoetus või koduse hoidja toetus. Kui lapsele ei suudeta pakkuda lasteaiakohta siis omavalitsused aitavad tasuda lapse eralasteaiakoha maksu või toetavad kodust lapsehoidjat. Üks intervjuueeritud KOV on suutnud vabaneda kohtade järjekorrast tänu eralasteaiasüsteemi loomisele. Lasteaia järjekorraga intervjuueeritud KOV-test kaks ei ole seda lahendusvarianti kasutusele võtnud. Ülejäänud seitsmes omavalitsuses on kompensatsioonide maksmine leevendanud olukorda, kuid siiani pole suudetud järjekorda kaotada. Põhjenduseks seletati intervjuudes, et eelistatakse ikkagi munitsipaallasteaia kohta, sest esiteks eralastead on isegi koos omavalitsuste toetusega kallim ja teiseks mainis üks omavalitsus, et munitsipaallasteaedade tase on parem. Nii jäetakse eralasteaias käivad lapsed munitsipaallasteaedadesse järjekorda.

Veel üks variant, mis järjest rohkem kasutusele võetakse on moodullasteaiad. Sellisel juhul renditakse konteinerid lasteaedade juurde ja avatakse sinna uued rühmad. Oli ka omavalitsusi, kes olid moodulite kasutamist arutanud, aga siia maani olid kahtleval seisukohal. Arvestades, et selline süsteem teistes omavalitsustes toimib, siis võiks need kasutusele võtta küll. Need neli lahendust toodi mitmes intervjuus järjekorra vähendamise lahendusena välja.

Lisaks toodi mõnedes intervjuudes välja variante, mida teised KOV-d võiksid kaaluda. Üks variant on, et soovitud lasteaias koha puudumisel pakutakse ajutine koht teises lasteaias. See lahendus sobib ainult omavalitsustele, kellel teistes lasteaedades on kohti, mida anda. Veel pakuti välja, et lapsi on võimalik suunata läheduses olevate omavalitsuste lasteaedadesse. Töö autor leiab, et see variant ei ole vanemate jaoks parim, aga sellega lepitakse, et mingigi koht saada. Ka see variant toimib ainult juhul kui läheduses on omavalitsusi, kellel on lasteaiakohti üle. Lisaks moodustatakse ühes omavalitsuses olukorra leevendamiseks lasteaedadesse esmajoones vanuserühmasid sõimerühmade asemel. Vahe on, et esimesel juhul lubatakse moodustada 24 lapsega rühmasid ja teise varinadi puhul 16 lapsega. Nii suudetakse suuremale hulgale lastele kohad pakkuda. Negatiivne on see, et nii ei ole võimalik sõime kohti pakkuda.

Need lahendusvariandid on aidanud lasteaiakoha järjekorraga KOV-tel olukorda parandada. Kaks omavalitsust on suutnud probleemi täielikult lahendada ja üks saavutab selle õige pea. Neid kolme iseloomustab see, et lasteaiajärjekord ei olnud väga suur ja ühe lahendusvariandiga suudeti probleemist vabaneda. Valimi ülejäänud järjekorraga omavalitsused tegutsevad probleemi lahendamise suunas, aga järjekord on endiselt liiga suur. See näitab, et lahendused, mis omavalitsused on kasutusele võtnud järjekorra vähendamiseks, aitavad teatud määral. Suure järjekorra kaotamisel jääb neist lahendustest väheks. Kaheksa järjekorraga omavalitsust ei suuda hetkel olukorda täielikult lahendada ja tegutsetakse olukorras, kus rikutakse seadust kõigile lastele kohta mitte võimaldades. Sellisel juhul ei ole aga lapsevanematel võimalik tööle minna ja see tekitab pettumust probleemses lasteaias süsteemis.

Probleem, mis valimi mõlemas grupis jutuks tuli, on lasteaiadõpetaja palga küsimus. Sellele on lahenduseks palkade tõstmine. Omavalitsustele on aga probleemiks vajaliku ressursi leidmine. Paljud küsitletud on ka palka mingil määral tõstnud ja neil on palgatõus edaspidi plaanis. Siiski KOV-l on rahalised võimalused piiratud ja nii pole

suudetud soovitud palgani jõuda. Ühes intervjuus toodi välja, et arutlusel on väikese palga kompenseerimiseks lasteaiaõpetaja puhkuse pikendamine.

Kolmas levinud probleem intervjueritud omavalitsustes oli lasteaedade remondi vajadus. Siin oleks lahendus probleemile remondi teostamine. Kuid ka siin töid intervjueritavad välja, et selleks ei pruugi alati ressursse leiduda. Hoonete olukorra puhul on keeruline see, et töid, mis vajaksid tegemist on palju, eriti suurte lasteaiaavõrgustikega omavalitsustes. Väiksemate lastearvudega KOV-tes oli ka neid, kes olid suutnud suure remondi juba ära teha või kus on vajalikud remonditööd käsil. Intervjueritud omavalitsused tegelevad pidevalt probleemi lahendamisega. Lahenduseni jõudmisele aitab kaasa ka olukorra kaardistamine ja prioriteetsete tööde paika panek. Omavalitsustel, kellel on puudu rahastusest, võivad abi saamiseks proovida erinevatest projektidest raha taotleda. Intervjueritavate seas töid viis vastanud välja erinevaid projekte, mille kaudu on vajalik rahastus saadud.

Omavalitsused, kus polnud järjekorda, töid suurima probleemina välja väikese laste arvu. Probleem ei ole nii suur, et lasteaedu oleks hetkel raske üleval pidada. Väljaspool valimit olevatele omavalitsustele, kellel lastearvu vähenedes lasteaia ülevalpidamine on raske, aitavad samuti järgnevad lahendused. Üks variant on moodustada kool-lasteaed ja vähendada sellega kulusid lasteaia juhtimisele. Teine variant on lasteaia ruumide paigutamine hoonesse koos teiste omavalitsuste asutustega, mis aitab lasteaia kulutusi vähendada. Valimis osalenud lahendasid madalat kohatäituvust ka veel teiste KOV-te lastele kohti andes. Siinkohal aitab bussiringi loomine, et kaugemalt lapsed saaksid turvaliselt lasteaeda. Veel on variant moodustada õhtusel ajal 1,5 tunni ulatuses valverühm, mis tähendab väiksemat personali vajadust. Need lahendused aitavad lasteaedadel end lihtsamini ära majandada, kuid need on pigem ajutised, sest lastearvu vähenedes halveneb olukord veelgi.

Peamine probleem on väikene laste arv. Hetkel suudavad omavalitsused lasteaedasid lahti hoida, aga laste arv endiselt kahaneb. Näiteks Misso vald moodustas olukorra parandamiseks lastead-põhikooli, et nii kulude pealt kokku hoida. Kuid lasteaias on ikkagi olemasolevast 16 kohast ainult seitse täidetud. Intervjuus toodi välja, et kui ka koolis õpilaste hulk väga madalaks jääb, on ohus lasteaia edasine toimimine. Nii on probleemi parim lahendus elanike arvu suurenemine. Seda aga pole kerge saavutada. Olukorra parandamiseks on Misso vald alustanud projektiga „Tule Maale“. Projekti abil

püütakse maale meelitada uusi noori peresid. Projekti käigus aidatakse leida peredele sobiv talumaja, töökoht ning pakkuda lasteaia- ja koolikohti. Projekt on alles algusetapis ja selle mõju ei saa veel hinnata.

Lisaks neile neljale suuremale probleemile oli ka teisi probleeme. Esiteks logopeedide puudus. Lahendusi on sellele aga raske leida, sest on puudu vastava ettevalmistusega spetsialistidest. KOV-d on lahenduse leidmiseks proovinud, esiteks, omavalitsuse poolt välja kuulutada logopeedide konkursse, s.t mitte enam lasteaia kaudu. Siis on lootus, et konkurss saab rohkem tähelepanu ja kuulutust näeb rohkem võimalikke kandidaate. Teiseks lahenduseks on logopeedidele pakkuda boonuseid, mis suurendaks valmisolekut lasteaeda tööle minna. Paikuse vallas aitas logopeedi leidmisel omavalitsuse lubadus anda töökohale lisaks elukoht. KOV-d peaksid mõtlema sarnastele pakkumistele, mis olemasolevaid logopeede tööle kutsuks.

Tõstatati ka hoonete halduse ja hooldusega seotud probleemid, kuna praegused lasteaia majandusjuhid ei pruugi uute spetsiifiliste süsteemide korrashoiuga toime tulle. Sellise probleemiga omavalitsused on näinud edaspidiseks ette, et spetsiifiliste süsteemide haldamisega hakkab tegelema vastava teenuse pakkuja kõikides lasteaedades. Hetkel on see katsetamisel ja kui see töötab, siis saab KOV-l see probleem lahendatud.

Järgmine probleem oli seotud detsentraliseeritud juhtimismudeliga lasteaedades, sest ei olda kindlad, kas kõik direktorid on oma ülesannete tasemel. Sellele probleemile KOV veel kindlat lahendust ei näinud. Teiste intervjuueeritavate kogemusest soovitab autor proovida viia erinevad lasteaia ühe juhtimise alla. Näiteks Viimsi vallas on moodustatud üks lasteaiasüsteem kaheksa majaga. Sellisel juhul on KOV-l võimalik paremini jälgida, kuidas lasteaiadirektor hakkama saab ja samuti on võimalik direktorit rohkem valida.

Paljudel juhtudel toodi välja väiksemaid probleeme, mis seotud rahastamisega ja väikse eelarvega. Siinkohal on aga keeruline probleemile muud lahendust leida, kui oodata, et tekiks paremad majanduslikud tingimused. Samuti on rahastamise leidmise taga kinni võimalused õpetajate koolitusteks. Riik muutis koolitusrahade maksmise süsteemi ja KOV-l tuleb nüüd leida ressursse, et seda enda poolt rohkem rahastada. Mainiti ka kvalifitseeritud personali leidmise raskusi. Sellisel juhul kui konkursid ebaõnnestuvad, on omavalitsustel lahenduseks võtta tähtajalise lepinguga tööle vähem kvalifitseeritud

personal. Viimane lahendustvajak probleem on väikeste omavalitsuste raskused erivajadustega lastele vajalike tingimuste loomisel. Intervjuudest toodi välja kaks lahendusvarianti, mis ka teistele KOV-tele võiks sobida. Esiteks, suuremate naabruses olevatel väikestel omavalitsustel, on soovitav otsida koostöö võimalusi. Teiseks aitab see, kui erivajadustega lastele anda kõrvale tugiisik, kes nendega spetsiaalselt tegeleks. Nii saaks iga KOV leida võimaluse, kuidas erivajadustega lastele piisav hoolitsus tagada.

Need lahendused annavad erinevaid võimalusi, kuidas KOV saaks lasteaiavõrgustiku probleemidega toime tulla. Mõned omavalitsused said probleemid täielikult lahendatud. Teistes KOV-tes lahendustega küll tegeletakse, aga probleemidest vabanemiseni pole veel jõutud. Olukorra lõplikuks lahendamiseks on KOV-tel ilmnenud takistusi. Number üks takistusena tõid enamuse intervjuueeritavad välja ressursside puuduse. KOV-tel on eelarvega kitsas ja lubatud laenupiirid on samuti ületatud. Rahalised ressursid on aga vajalikud enamustele lahendustele, mis omavalitsuses välja pakkusid. Lisaks tõi üks KOV takistusena välja, et lasteaiadõpetajad on olnud ebapopulaarsete otsuste vastu. Probleemi spetsiifiliselt toodi ühes KOV-s välja, et vähese lastearvu lahendaks elanike arvu kasv, aga kuna KOV-se peamine tööpakkuja on oma tegevust vähendanud, siis see vähendab inimeste soovi sinna kolida.

Intervjuude käigus tõstatusid lisaks teemad, mis samuti olukorra lahendusele kaasa ei aita. Esiteks on lastud probleemidel liiga suureks kasvada. Praegusel hetkel on keerulisem olukorda lahendada, kui sellega kohe algselt tegelema ei hakatud. Nii näiteks on järjekordadel lastud nii suureks kasvada, et vaja on korraka liiga palju kohti. Teiseks sõltub ka palju KOV-se suhtumisest. Paaril lasteaiakoha järjekorraga omavalitsuse intervjuul tõusis üles seisukoht, et kui näiteks viie aasta pärast hakkab laste arv langema, siis ei ole täna enam mõtet lasteaedasiid ehitada. Omavalitsused leiavad, et pragmaatilisem on hetkel leida ajutisi lahendusi ja hoida järjekorda, kui ehitada lasteaedasiid, mis tulevikus võivad seista tühjana. Negatiivne on, et ajutiste lahendustega ei suudeta järjekorda täielikult kaotada ja nii ei ole kõigile lastele kohta tagatud. Viimane takistus, mille võib välja tuua, on lisatingimuste seadmine eralasteheidude toetamisel. Näiteks hakatakse eralasteaiatoetust maksma, kui laps on aasta olnud omavalitsusse sisse kirjutatud. Põhjenduseks on toodud, et nii on aasta jooksul KOV perekonna pealt tulumaksu saanud ja nendest vahenditest makstakse

toetusi. Samas on KOV kohustatud looma kõigile lasteaiakohad ja kuni munitsipaallasteaedades kohta pole pakkuda, siis ei oleks KOV-l õigust selliseid tingimusi luua, sest nad on niigi juba seadust rikkunud.

Intervjuu käigus puudutasid küsimused ka omavalitsuse otsustamist ja tegutsemist lasteaiavaldkonnas. Eesmärk oli uurida kuidas ja kellega läbi rääkides toimub probleemide lahendamine ja kellel on tegutsemisel või otsustamisel lasteaiavaldkonnas kõige suurem kaal. Nendele küsimustele vastas 18 intervjuueeritut. Probleemide lahenduste leidmise puhul läbitakse sarnased etapid. Probleemid tekivad lasteaias ja lasteaiadirektori või hoolekogu kaudu jõuavad need omavalitsusse. Edasi tegelevad probleemidega esmalt ametnikud ning siis valitsus ja volikogu. Vastavalt probleemi suurusele toimub lõplik otsustamine valitsuses või volikogus. Peamine otsuste väljatöötamine toimub küsitletud omavalitsustes ametnike või kohaliku valitsuse poolt. See on intervjuud koostades ka oodatud sündmuste ahel.

Rohkem pakkus aga huvi küsimuse teine pool, ehk kes omab otsustamisel lasteaiavaldkonnas kõige suuremat kaalu. Osad küsitletutest ei tahtnud konkreetselt kedagi välja tuua ja vastasid, et lasteaiavaldkonnas on tähtis koostöö lasteaiadirektori, hoolekogu, ametnike, valitsuse ja volikogu vahel. Kuid 14 omavalitsust tõid välja pooled, kes tegutsemisel või otsustamisel suuremat kaalu omavad. Nende puhul ei tähenda, et teised tegurid üldse mõju ei avaldaks. Kõige rohkem, kümnel korral, toodi välja valitsuse ja volikogu rolli. Nendel on ülesanne lahendused välja töötada ja vastu võtta. Kui uurida valitsuse ja volikogu vahelisi suhteid, siis sealt mingeid vastuseise välja ei toodud. Kümnest kuuel juhul öeldi, et peamised lahendused töötab välja valitsus ja volikogu pole neile vastu seisnud. Volikogu teeb küll lõpliku otsuse, aga eelnevalt määrab suuna valitsus. Neljal korral rõhutati aga volikogu, sest seal on lõplik otsustusõigus ja volikogu osaleb lahenduste välja töötamisel.

Lisaks volikogule ja valitsusele toodi kolmel korral välja lasteaiadirektori rolli. Rõhutati seda, et lasteaiavaldkonnas probleemide lahendamiseks peab direktor teemad tõstatama ja probleeme lahendama. Ühes KOV-s toodi ka välja, et võib tekkida lasteaiajuhtkonna ja valitsuse vaheline vastasseis ja selleks et midagi saavutada, peab juhtkond suutma teemad läbi suruda. Ühes KOV-s toodi kõige tähtsamana lapsevanemate rolli teemade lahendamisel. Seal oli lasteaiakohtade järjekord ja lapsevanemad avaldavad suurt survet, et probleemiga rohkem tegeletaks.

Omavalitsuste otsustamine ja tegutsemine on seotud seatud prioriteetidega. Lasteaia valdkonna probleemide lahendamine sõltub sellest, kui prioriteetseks võrreldes muude valdkondadega lasteaedasad peetakse. Nii uuriti ka intervjuus, kas lasteaiavaldkond on prioriteetide järjekorras esitsas. 15 vastanut ütlesid, et lasteaed on kindlasti üks prioriteetsetest teemadest KOV-s. Nendest aga üheksa täpsustasid, et haridusvaldkond üldiselt on prioriteet. See tähendab, et lastaiavaldkonna kõrval on väga suur kuluallikas kool. Üks omavalitsus tõi välja lisaks lasteaedadele prioriteedina välja huvihariduse ja teine omavalitsus infrastruktuuri. Nii on lasteaiavaldkond prioriteetide hulgas päris suurel hulgal küsitletutest, aga prioriteete võib olla teisigi. Autori hinnangul on see siiski parem kui vastupidine, et lasteaiavaldkond ei ole üldse prioriteetides esikohal. Seda võis järeldada viie omavalitsuse vastustest. Nendest kolmel juhul oli see põhjendatav, sest lasteaiaolukord on KOV-s üldiselt korras, või lasteaiakohtade puudus kaob septembriks 2013 ja vastavad poliitilised otsused on varem tehtud. Samas teised kaks omavalitsust, kus lasteaiavaldkond ei ole nii tähtis, on natukene problemaatilised. Seda sellepärast, et neil on lasteaedades järjekorrad, aga tundus, et selle probleemi lahendamine ei ole volikogule või valitsusele esmatähtis. Lasteaedade probleemidega tegeletakse, aga samas on muid valdkondi, mis saavad suurema rahastuse ja tähelepanu.

Valimi intervjuueeritavate lasteaiaprobleemide prioriteetsus		
	Lasteaiakoha järjekorraga omavalitsused	Lasteaiakohtade järjekorda hetkel pole või peatselt ei ole
Lasteaia valdkond prioriteetne	6 omavalitsust	9 omavalitsust
Valdkond ei ole prioriteetne	2 omavalitsust	3 omavalitsust

Tabel 3 (Allikas: autori kogutud uuringu andmed)

Kui uurida, kuidas kajastub lasteaedade valdkonna prioriteetsus volikogude ja valitsuste otsustes, siis enamus vastanuid ei osanud konkreetselt vastust anda. Viis vastanut tõi välja, et peamiselt väljendub prioriteetsus selles, et lasteaiavaldkonnale eraldatakse järjest rohkem ressursse. Lisaks ühes KOV-s toodi välja volikogu lubadus võtta lasteaiaremondiks laenu. Lasteaiavaldkonna prioriteetsuse näitamiseks toodi ühes omavalitsuses välja valitsusevahetus, kuna varasem valitsus ei tegelenud piisavalt lasteaiaprobleemidega. Uus valitsus suutis lasteaiajärjekorrast vabaneda. See näitab kui tähtsaks võivad lasteaiaprobleemid osutada.

Järgmiseks küsiti intervjuus omavalitsuste laste arvu prognoose tulevikuks. Küsimusele andis vastuse 16 KOV 20-st. Mõningast sündide kasvu märkisid kolm omavalitust. Ühes KOV-s oli sündide arv kõikuv. Ülejäänud kirjeldasid olukorda stabiilsena. Sinna juurde mainiti, et keeruline on väga palju ette ennustada. KOV-l on lapsele vaja 1,5 aastase lasteaiakoht tagada. See tähendab, et kui sündimuses tuleb muutusi, siis on KOV-tel praktiliselt ainult aasta, et lahendusi leida. Pikemaid prognoose on küll võimalik teha, aga need ei pruugi väga kindlad olla. Samuti mõjutab olukorda ränne, mida on samuti raske ette prognoosida. Nii võivadki tekkida olukorrad, kus korraga on vaja palju lasteaiakohti juurde luua ja kui KOV kohe ei hakka tegutsema, ei suudeta mingi hetk enam lahendusi kiiresti pakkuda.

Lisaks olukorra ja probleemide ülevaatele oli ka eesmärk uurida, kuidas KOV arvab, et lasteaiasüsteem peaks olema korraldatud. Praegune süsteem paneb KOV-le lasteaiakoha tagamise kohustuse. Üldjoontes intervjuueeritavad süsteemis midagi ei muudaks. KOV saab lasteadeade tagamisega kõige paremini hakkama, sest ollakse olukorraga paremini kursis. Riik on olukorra korraldamiseks liiga kaugel olev üksus. Mõned muudatused süsteemis oleks intervjuueeritavate arvates vajalikud. Esiteks puudutati erivajadustega laste teemat. Siinkohal võiks olla riigipoolne abi nende hoolekande tagamisel. Teiseks pakuti välja, et võiks kaaluda praeguse lasteaiade muutmist. Näiteks pragmaatilisem oleks kohustusliku lasteaiade viimine 3-7 aastale ja 1,5 kuni 3 aastaste puhul võiks olla KOV-l seaduse alusel võimalus lastevanematele pakkuda muid variante, näiteks praegust olemasolevat koduse lapsehoidja toetus.

Kolmas ettepanek lasteadeade süsteemi muutmiseks on samuti seotud lasteaiakoha tagamise kohustusega. Praegusel hetkel on omavalitsustel kohustus lasteaiakoht tagada alates päevast, millal sissekirjutis on tehtud. See teeb omavalitsuste plaanide tegemise keeruliseks ja oleks lihtsam, kui antakse mingi aeg KOV-le peale sissekirjutamist, et vajalik koht leida. See muudatusettepanek on omavalitsustele oluline, sest praegune seadusandlus nõuaks tegelikkuses, et kõikidel omavalitsustel on varuks lasteaiakohti uute elanike jaoks. See ei ole aga otstarbekas, sest inimeste liikumine ei ole täielikult ette ennustatav. Kolm omavalitsuste poolset muudatusettepanekut adresseerivad probleeme, mille puhul omavalitsused näevad, et saab pragmaatilisemalt tegutseda, kui seadus nõuab.

Teise küsimuste bloki puhul võib öelda, et lasteaiasüsteemis on igal intervjuueeritud omavalitsusel üles kerkinud mingi probleem, millega tuleb tegeleda. Positiivne on, et omavalitsused tegutsevad lahendusteni jõudmiseks ja lasteaiad on üldiselt prioriteetne valdkond.

3.4 Rahastamine

Kolmas osa intervjuust keskendus lasteaiavaldkonna rahastamisele. Esiteks oli eesmärk uurida, kuidas omavalitsused lasteaiavaldkonnas rahaliselt hakkama saavad. Variandiks oli kas hästi või halvasti. Kolm vastanut ei andnud konkreetset vastust. Samuti ei tahtnud ennast määratleda üheksa omavalitsust, kes pigem paigutasid ennast kahe variandi vahele. Peamine seisukoht oli, et saadakse hakkama. Viis omavalitsust vastas, et nad saavad rahaliselt hästi hakkama. Nendest viiest neli ei oma ka lasteaia järjekorda ja üks on kohe järjekorrast vabanemas. Kolm omavalitsust ütles, et rahaline seis on kitsas või rahuldav. Kuigi eelnevalt töid palju rohkemad omavalitsused probleemide lahendamise takistusena rahaliste ressursside puuduse, siis olemasoleva süsteemiga saadakse hakkama. Siiski rahalist olukorda nähakse negatiivsemalt kui lasteaia olukorda üldiselt.

Rahalise toimetuleku ülevaate saamiseks küsiti, kui suure osa lasteaiaeelarvest maksavad lapsevanemad ja milline on lasteaiavaldkonna osa kogu omavalitsuse eelarvest. Esiteks lastevanemate osa lasteaiaeelarvest näitab, kui suurelt panustab omavalitsus ise eelarvesse. Küsimusele andsid vastuse 18 omavalitsust, kelle seas kõikus lapsevanemate osalus 1% kuni 25%ni. See on küllaltki suur erinevus. Peamiselt jagunevad vastanud nii, et lasteaiakohtade järjekorraga omavalitsustes on lastevanematel suurem osakaal lasteaiaeelarvest. Kuid on ka kuus erandit. Ilmselt määrab lastevanemate osakaalu eelarvest omavalitsuse kohustuste suurus. Kui omavalitsustel on vaja lasteaiajärjekordi kaotada või muid probleeme lahendada, siis vajatakse rohkem ressursse ja ka vanematele langeb suurem koormus.

Teiseks lasteaeade osakaal kogu eelarvest näitab kui suurelt panustatakse valdkonda. Küsimusele andis vastuse 18 omavalitsust ja lasteaia osa kogu eelarvest ulatus 1,9 %st kuni 33%ni. Vastanud jagunesid nii, et alla 10% eelarvest läks lasteaeadele viies omavalitsuses, 10-20% läks lasteaeadele kaheksal korral ja neljas omavalitsuses oli protsent üle 20ne. Selles vastuses ei olnud lasteaiavaldkonna protsendid valla eelarvest seotud valdkonna probleemidega või lasteaia kohtade järjekorraga.

Küsimustikus uuriti ka riigi projekti „Igale lapsele lasteaiakoht“ mõjude kohta. Selle projektiga tegeleti 2008. aastal. Projekti käigus jagati rahastust kahel põhjusel. Esiteks oli eesmärk aidata tõsta lasteaia õpetajate palkasid. Viis küsitletud omavalitsust oskas kindlalt öelda, et nemad palkade osas projektis osalesid. Vastanud olid ühel meelel, et seni kuni projekt kestis, oli rahaline toetus neile suureks abiks. Probleem tekkis siis, kui peale majandussurutist riigieelarvet vähendati ja KOV-tele lubatu ära võeti. Õpetajatel oli ootus suuremale palgale, aga omavalitsustel oli raskusi ilma riigi toetuseta ettenähtud palkasid maksta ja pidid neid vähendama.

Teiseks projekti eesmärgiks oli investeerida lasteaedade ehitusse ja remonti. Intervjueeritud omavalitsustes said kuus lasteaia projekti heakskiidu, kuid neist ainult kaks jõudsid rahastuseni. Ka selles punktis vastasid intervjueeritavad, et riigipoolne abi aitas neil kindlasti olukorda paremaks muuta. Majandussurutise käigus toetusi enam ei antud ja see tõi kaasa raskusi. Ainult üks KOV suutis enda eelarvest vajaliku raha leida. Neljast rahastuseta jäänud projektist jäid kolm ootama omavalitsuste tulevase võimaluse rahastuse leidmiseks. Nendel juhtudel ei ole siamaani suudetud projekte ellu viia. See näitab omavalitsuste keerulist olukorda ja suutmatust probleemi lahendada. Samas on näha, et kui projekti „Igale lapsele lasteaiakoht“ mingil hetkel uuesti alustada, siis oleks see omavalitsustele suureks abiks.

Rahastamise valdkonna küsimus puudutas ka intervjueeritavate suhtumist praegusesse lasteaiarahastamise süsteemi. Eesmärk oli uurida, mida tahetakse süsteemis muuta. Kolm vastanut oli seda meelt, et omavalitsused peaksid praeguse rahastamisega hakkama saama. Ülejäänud ootaksid aga mingisugust riigi tuge. Peamine ettepanek, mida välja pakuti oli, et riik võiks sarnaselt kooliõpetajatele maksta ka lasteaiaõpetajate palgad. See oleks suur abi omavalitsustele ja tagaks lasteaiaõpetajatele võrdse palga kõikides valdades ja linnades. Lisaks palkade süsteemi muutmisele oli veel kolm ettepanekut. Esiteks sooviti tagasi varasemat lasteaiakasvatavate koolitamise süsteemi, mis andis koolituste osas suurema tegutsemisvabaduse. Teiseks oli ettepanek, et riik võiks aidata omavalitsusi vajalike investeeringutega. See sobib ka ettepanekuga, et riik võiks uuesti „Igale lapsele lasteaiakoht“ projekti kasutusele võtta. Kolmandaks sooviti omavalitsuste tulubaasi suurendamist. Need variandid aitaks omavalitsuste olukorda parandada.

Intervjuu viimane küsimus oli omavalitsuste eelarve jagunemise kohta. Eesmärk oli uurida, kuidas jagunevad eelarve ressursid lasteaia ja teiste valdkondade vahel. 11

vastanut jäid selles küsimuses neutraalseks ja vastasid, et kõik valdkonnad saavad mingi osa. Kaks nendest vastanutest mainisid valdkonnana, mis on saanud vähem rahastust kohaliku infrastruktuuri. Teise variandina leidis viis vastanut, et lasteaiad ja üldiselt haridus saavad suure rahastuse ja selle arvelt kannatavad muud valdkonnad. Nendest kolm kuulusid lasteaiakohtade järjekorraga omavalitsuste hulka ja tõid välja, et kõige rohkem kannatab vähese rahastuse all infrastruktuur.

Lisaks eelmisele kahele variandile oli veel neli omavalitsust, kes arvasid, et muud valdkonnad on eelistatud ja lasteaiad saavad selle võrra vähem rahastust. Need neli kuuluvad gruppi, kus lasteaiakohtade olukord on korras. Kahe puhul anti mõista, et omavalitsus on võtnud muid kohustusi, mida võiks vähem olla, sest sealt saaks vajalikke ressursse probleemide lahendamiseks. Ühes omavalitsuses suunatakse lasteaeda vähem ressursse, sest suurema tähtsusega on kooli ülevalpidamine. Üks omavalitsus tõi aga põhjenduseks, et kuna varasemalt on väga suured ressursid lasteaias ja ka kooli valdkonna korrastamisele läinud, siis nüüd on aeg teisi valdkondi rahastada.

Rahastamise küsimuste põhjal saab öelda, et omavalitsuste jaoks on lasteaiasüsteem kulukas ülesanne. Omavalitsuste eelarvest läheb suur osa lasteaiavaldkonda ja ainult neli omavalitsust vastas, et lasteaiad saavad mõne teise valdkonna arvelt vähem rahastust. Riigi projekt „Igale lapsele lasteaiakoht“ oli omavalitsustele abiks ja ka praegust ootaks nad riigipoolset suuremat tuge ja lisa ressursse.

3.5 Uurimistulemuste kokkuvõte

Intervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega lasteaiavaldkonnas näitasid KOV-te teadlikkust eksisteerivast olukorrast ja seda et otsitakse võimalusi probleemide lahendamiseks. Lasteaedade olukorda vaatavad intervjuueeritavad pigem positiivselt ja seda probleemidest hoolimata. Paludes nimetada suurimaid valdkonna probleeme, anti erinevaid vastuseid. Peamised probleemid, mida kõige rohkem välja toodi, olid kohtade puudus või väikene laste arv. Probleemideks on ka lasteaiahoonete või seda ümbritseva ala remondi vajadus, õpetajate palkade väiksus ja mõningad puudused personalides.

Positiivse külje pealt saab omavalitsuste töös välja tuua, et esiteks on lasteaedade valdkond enamikes küsitatud omavalitsustes prioriteetne ja probleemidele otsitakse lahendusi. On ka omavalitsusi, kus probleemid on suudetud täielikult ära lahendada. See näitab olukorra paranemist. Omavalitsuste otsustamise ja tegutsemise poole pealt on

hea, et valitsus ja volikogu on olukorra ja probleemidega kursis. Üheksa vastanut tõid välja, et valitsustel ja volikogul on lasteaiavaldkonnas otsustamisel kõige suurem kaal. Lisaks panustavad omavalitsused rahaliselt lasteaiavaldkonda üsnagi palju.

Samas saab vastukaaluks välja tuua, et omavalitsustes on probleemide hulk suur ja kuigi mõnes KOV-s on probleemidele lahendused leitud, siis samad lahenduse variandid ei ole igal pool lahendusteni viinud. Peamine, mis omavalitsuste tegevust piirab, on ressursside puudus. Lahendused on küll olemas, aga omavalitsused ei tea, millal saadakse vajalik rahastus. Samuti ei aita olukorrale kaasa, kui omavalitsused magavad maha probleemi tekkimise hetke, kui tulevikule mõeldes jäetakse praegused probleemid lahendamata või kui seatakse eralasteaia kohamaksu kompensatsiooni saamiseks lisatingimusi.

Valimis osalenud omavalitsused sooviksid lasteaiasüsteemis muudatusi siis, kui praegune seadusandlus ei arvesta kohalike eripäradega. Lasteaedade majandamise ja personali probleemide puhul suudetakse õigusaktidega määratud tingimused täita. Samas ei suudeta kõikides omavalitsustest piisavalt kohti luua. Kui väikestes omavalitsustes lapsi veel vähemaks jääb, võib probleeme tekkida lasteadeade lahtihoidmisega. Samuti on probleeme erivajadustega lastele kohtade loomisega. Lasteaiakohtade loomise probleemide lahendamisel võib omavalitsuste reaalne tegevuse erineda sellest, mida seadused ideaalis ette näevad. Praegusesse süsteemi muudatuste tegemine võib omavalitsustele luua paremad tingimused ülesannete täitmiseks. See on aga kasulik, sest sellisel juhul on lapsevanemad süsteemiga rohkem rahul.

Uurimistulemuste põhjal vaatab järgmine peatükk täpsemalt, mida tuleks edaspidi teha lasteaiavaldkonna probleemide edukamaks lahendamiseks, et inimestele oleks seadusega lubatud teenused kättesaadavad.

4. Arutlus

Lasteaedade valdkonna olukorra põhjal saab vaadata omavalitsuste toimetulekut seaduses määratud ülesannetega. Igas valdkonnas esineb oma probleeme, millega tuleb tegeleda ja kus tuleb lahendusi leida. Samas võivad mõned probleemid kasvada nii suureks, et hakatakse seadust rikkuma, ehk ei tulla riigi poolt ette antud ülesannetega toime. Tuleb arvestada, et lasteaiad on prioriteetne valdkond ja sinna läheb küllaltki suur osa omavalitsuste eelarvetest. Teistes valdkondades on selle võrra vähem ressursse, aga ette antud ülesanded peab siiski ellu viima. Intervjuudes toodi välja näiteks, et infrastruktuur kannatab tõsiselt teiste valdkondade probleemide arvelt, aga ka infrastruktuuri korraldamine on omavalitsuste ülesanne.

Keskmise autonoomia puhul on probleemiks, et ei ole kindlaid piire omavalitsuste tegutsemisel. Tugeva autonoomia puhul saavad omavalitsused otsustada, mis viisil tulud saadakse ja millistele teenustele see kulutatakse. Nõrga autonoomia puhul on vastupidiselt riigilt tulevad ressursid konkreetsete ja detailsete ülesannete ellu viimiseks. Keskmine autonoomia on aga kahe äärmuse vahepealne, mis tähendab, et KOV peaksid mingil määral ise hakkama saama, aga mitte täielikult. See aga tähendab, et probleemide korral ootavad omavalitsused suuremat rahastust ja samaaegselt suuremat vabadust tegutsemisel. Intervjuudes tuli see samuti välja. Uurides, kes peaks korraldama lasteaiavaldkonda, olid vastanud ühel meelel, et praegune süsteem on õige. Välja pakutud muudatused erivajadustega laste hoolduse riigipoolseks abiks; kohustusliku lasteaiaea süsteemi muutmine ning lisaaja andmine, et omavalitsused leiaksid uutele lastele lasteaiakohad tooksid samuti kaasa omavalitsustele suurema vabaduse. Vastupidiselt aga rahastamise juures soovivad intervjuueeritavad praegusest suuremat riigipoolset tuge. Selle juures oli kõige populaarsem muudatusettepanek riigipoolne õpetajate palkade maksmine. See oleks aga määratletud riigipoolne toetus ja vähendaks omavalitsuste autonoomiat.

Praeguses keskmise autonoomiaga süsteemis ei ole omavalitsused kindlad oma tegevuse iseseisvuse ulatuses. Riik võiks liikuda kindlamalt ühe äärmuse suunas. Süsteem ei pea muutuma täielikult, kas tugevaks või nõrgaks autonoomiaks, aga ellu viidavad muutused peavad olema kooskõlas suunaga, kuhu autonoomia poolele omavalitsused liiguvad. Esimene võimalus on liikuda tugevama autonoomia poole. Sellisel juhul tuleks luua omavalitsustele paremad võimalused ise hakkama saamiseks. Ülesannete

korraldamisel tähendaks see otsustamisel suuremate vabaduste andmist. Lasteaedade valdkonnas pakuti intervjuudes välja, et 1,5 kuni 3 aastastele lastele võiks olla seadusega määratud alternatiivseid variante lastehoiuks, ja omavalitsustele jäetakse õigus otsustada, kuidas sõimeealistele lastehoid tagatakse. Suurema tegutsemisvabaduse annab ka ettepanek, et omavalitsustel oleks rohkem aega värskelt elanikeks registreerinud lastele lasteaiakoht leida. Tugevam autonoomia vajaks ka rahaliselt suuremaid ressursse. Eesti praeguses rahastamise süsteemis annaks suurima vabaduse tulumaksust omavalitsustele mineva osa suurendamine. Edasi peavad omavalitsused ise suutma nii lasteaiavaldkonnas kui ka mujal tekkinud probleemid lahendada.

Teine variant on liikuda nõrgema autonoomia suunas. Sellisel juhul võivad õigusaktidega määratud kohustused jääda samaks. Nõrgem autonoomia on seotud ka väiksema detsentraliseerimisega. Lasteaiavaldkonnas pakuti välja, et riik võiks omavalitsusi abistada erivajadustega lastele vajaliku hoolitsuse tagamisel. See suurendaks riigi ülesandeid ja vähendaks omavalitsuste kohustusi. Nõrgema autonoomia puhul on võimalik omavalitsuste rahalist olukorda tugevdada määratletud toetuste maksmise kaudu. Intervjuudes pakutigi välja, et lasteaedade olukorra parandamiseks võiks olla riigi poolt ette nähtud määratletud toetused, ehk riik eraldab omavalitsustele raha konkreetsete funktsioonide täideviimiseks, nagu näiteks õpetajate palkade maksmiseks või investeeringute abistamiseks. Siia alla läheks ka projekt „Igale lapsele lasteaiakoht,“ kui seda riik uuesti alustada sooviks.

Omavalitsuste ülesanneteks on lasteaiakohtade loomine, lasteaedade majandamine ja hooldamine ning vajaliku personali palkamine. Üldiselt saavad omavalitsused nende ülesannetega hakkama, sest olemasolev lasteaedade süsteem toimib. Suurimad probleemid esinevad aga lasteaiakohtade loomise puhul. Kõige rohkem tekitab vastumeelsust, kui lapsevanemad ei saa neile seadusega lubatud teenust. Omavalitsused soovivad lahendusi leida, aga samas on ka takistusi, mis tegevust pidurdavad. Peamine takistus on omavalitsustele ressursside puudus, mis sunnib KOV-si otsima kohalikest oludest lähtuvalt kõige pragmaatilisemat lahendusi. See aga tähendab, et ei suudeta õigusaktidega seatud norme täita.

Kui omavalitsused on probleemide tekkimisel valinud pigem pragmaatilisema lahenduste variandi, peaks riik olukorda sekkuma. Riik võib võtta kasutusele soovitud muudatusettepanekud või hakata nõudma praeguse seadusandluse täitmist. Ebakõla

seadusandluse ja omavalitsuste valikute vahel aga ei sobi, sest inimesed ei saa neile seadusega lubatud teenust. See tekitab pettumust lasteaia valdkonnas. Riigi huvides on probleemide lahendamisele kaasa aitamine, sest lasteaia toimimine mõjutab iibe-, majandus- ja sotsiaalpoliitika toimimist.

Valikutes praeguse süsteemi ja välja pakutud muudatuste vahel peaks otsustavaks argumendiks olema kulude vähendamine ja süsteemi parem toimimine. Sellest lähtuvalt võivad muudatusettepanekud olla kasulikud. Esiteks eeldaks ideaalne süsteem, et omavalitsused hoiavad lasteaiakohti varuks hetkeks, kui keegi peaks juurde kolima. Rahaliselt ei ole tühjade kohtade hoidmine kasulik ja omavalitsused on just rahaliselt lasteaiavaldkonnas kõige rohkem hädas. Teisalt, kui seaduses oleks kirjas puhveraeg lasteaia kohta leidmiseks, oleks omavalitsustel lihtsam tulevikuks plaane teha ja lapsevanemad teaksid sellega arvestada, isegi kui see pole nende jaoks ideaalne. Teiseks, erivajadustega laste hooldamisel on omavalitsustel küll võimalik ise toime tulla, aga riik võiks arvestada, et väikestes kohtades on raske vajalikke spetsialiste leida ja vajaliku hoole andmiseks tuleks riigipoolne tugi kasuks. Kolmandaks, lasteaiakohtadele alternatiivsete lasteahoitu teenuste pakkumine oleks kasulik, sest omavalitsused saavad siis ise otsustada, millised on hetke olukorda ja tulevikku arvestades kõige pragmaatilisemad lahenduse variandid.

Korralik lasteaiaavõrgustik mõjutab kolme valdkonda. Esiteks mõjutab lasteaiasüsteem iibepoliitikat, sest vanematel on vaja kindlustunnet, et saadakse lapse kasvatamisega hakkama (Plantega ja Remery, 25-26). Teiseks mõjutavad lasteaiad majanduse olukorda, võimaldades eelkõige emadel naasta tööturule (Plantega ja Remery, 21-24). Kolmandaks aitab süsteem vähendada vaesust ja suurendada sotsiaalset kaasatust, sest võimaldab vanematel käia tööl ja parandada perekonna sissetulekut ning aitab kaasa laste arengule (Plantega ja Remery, 27-28). Probleemid lasteaiaavõrgustikus vähendavad kasutusel olevate meetmete ja poliitikate mõju. Tähtis süsteemi toimimiseks on, et seadusandluses lubatu, oleks inimestele kättesaadav. Täpsemad muutused on riigi ja omavalitsuste vahel vaja paika panna, arvestades ka omavalitsuste ülesannete detsentraliseerituse ja rahalist autonoomia kokkulangevust. Selleks on vajalik riigi ja omavalitsuse vaheline koostöö.

Kokkuvõte

Lasteaia valdkond on õigusaktidega määratud omavalitsuste kohustuseks. Eesti omavalitsused on kohustuste suhtes detsentraliseeritud riik. Omavalitsuste peamine rahastus tuleb üksikisiku tulumaksust ja riigipoolsetest toetustest. Sellepärast on KOV-d rahaliselt riigist sõltuvad. Ülesannete riigipoolne määramine ja rahastamise süsteem kokku, tekitavad Eestis keskmise autonoomiaga omavalitsused. Keskmise autonoomia tekitab aga mõnes valdkonnas keerulisema olukorra, sest on vähem ressursse ette antud ülesannete ellu viimiseks. Lasteaiad on üks valdkond, mis on keskmise autonoomia süsteemis saanud palju ettekirjutisi, aga mitte rahalist lisatoetust.

Kõige probleemsem valdkond on lasteaiasüsteemis lasteaiakohtade loomine. Probleeme tekib ka lasteaedade majandamise ja personali tagamisega, aga seal suudetakse seadusandlusega paika pandud tingimused täita. Lasteaiakohtade loomisel on omavalitsused raskustes nõutavate tingimuste täitmisega. Õigusaktidega määratud teenused peavad aga inimestele olema kättesaadavad. Vastasel juhul tekib rahulolematust nii lasteaiavaldkonna kui riigi toimimisega, mis mõjutab riigi iibe-, majandus- ja sotsiaalpoliitikat. Sellest lähtuvalt peaks olema riigile oluline, kuidas omavalitsused toime tulevad. Riigil on võimalus valida, kas jälgida täpsemalt seaduste täitmist või proovida süsteemi muuta. Omavalitsused sooviksid süsteemi muuta siis, kui tekib ebakõla kohalike olude eripärade ja õigusaktide absoluutsuse vahel. Selliste ebakõlade puhul sooviksid omavalitsused lahendada probleeme pragmaatilisemalt. Omavalitsuste muudatusettepanekuid oleks kasulik riigil kaaluda, sest nendega võib saavutada kokkuhoiu ressurssidelt ja parema teenuse toimimise.

Kasutatud kirjandus

Õigusaktid; seaduseelnõude seletuskirjad; kohtuotsus

1. „2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri“. <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=a56538c8-e2d5-d65e-adc4-b30b7b0a94f1&> (külastatud 24.04.2013)
2. „Eesti Vabariigi põhiseadus“. RT I, 27.04.2011, 2.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002> (külastatud 24.04.2013)
3. „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“. RT I, 26.03.2013, 6.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006> (külastatud 24.04.2013)
4. „Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus“. RT I 2010, 72, 543.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13361493> (külastatud 24.04.2013)
5. „Koolieelse lasteasutuse seadus“. RT I, 14.03.2011, 6.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006> (külastatud 24.04.2013)
6. „Seletuskiri koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde“. <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=29d2222a-6334-912e-3bbf-ff3a76b60001&> (külastatud 24.04.2013)
7. „Tulumaksuseadus“. RT I, 19.11.2010, 7.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119112010007> (külastatud 24.04.2013)
8. Tallinna Halduskohus. Kohtuotsus. Haldusasja number 3-11-1757.
https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-11-1757/26 (külastatud 24.04.2013)

Teoreetilised allikad

9. Ainsaar, Mare. Soo, Kadri. 2012. „Kohalikud omavalitsused ja lastega pered 2011“
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/A RUANNE_2011_KOVraport_final_21.08.2012.pdf (külastatud 24.04.2013)
10. Euroopa Komisjon. Plantenga, Janneke. Remery, Chantal. 2009. „The provision of childcare services – a comparative review of 30 European countries“ pp 40-42
11. Hrbek, Rudolf. 2003. „The role of the regions in the EU and the principle of subsidiarity“ *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. Vol. 38, no 2, pp 59-73

12. Jaansoo, Annika. Ulst, Elvi. „Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhete arengusuunad“ http://www-1.mtk.ut.ee/varska/2002/3_Mikromajpol/Ulst_Jaansoo.pdf (külastatud 24.04.2013)
13. Jones, George. Stewart, John. 2012. „Local government: the past, the present and the future“ *Public Policy and Administration*. Vol. 27, no. 4, pp 346-367
14. OECD 2011 “OECD Economic Surveys: Estonia 2011“ OECD Publishing
15. Page, Edward C. 1991. „Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-government“ New York: Oxford University Press
16. Põllumäe, Sander. 2003. „Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus“ Tallinn: Sisekaitseakadeemia
17. Raju, Olev. „Isiku tulumaksul põhineva omavalitsuse rahastamise süsteemi piiridest“ <http://www.sotsioloogia.ee/esso4/10203.pdf> (külastatud 24.04.2013)
18. Schöber, Peter. 2003. „Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee“ Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus
19. Trasberg, Viktor. „Omavalitsuste toetused ja tulud“ http://www-1.mtk.ut.ee/varska/2002/3_Mikromajpol/Trasberg.pdf (külastatud 24.04.2013)
20. Turala, Maciej. Oulasvirta, Lasse. 2009. „Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments“ *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 75, no. 2, pp 311-332.

Eesti ajakirjanduse artikkel; Eesti andmebaasid

21. Anvelt, Kärt. Jaagant, Urmas. 2012. „Lasteaiakohate puudus: kas põhjuseks on kitsi riik või omavalitsuste valed valikud“ <http://www.epl.ee/news/eesti/lasteaiakohtade-puudus-kas-pohjuseks-on-kitsi-riik-voi-omavalitsuste-valed-valikud.d?id=65220020> (külastatud 24.04.2013)
22. Rahandusministeerium „Kohaliku omavalitsuse eelarve ja täitmise aruanded“ <http://www.fin.ee/?id=12555> (külastatud 30.03.2013)
23. Statistikaamet. „Rahvastik elukoha, soo ja vanuse järgi, 31. detsember 2011“ <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RL001&lang=2> (külastatud 06.05.2013)

Lisad

Lisa 1- Bakalaureusetöö „Kohalike omavalitsuse suutlikkus tagada lasteaiakohti“ intervjuu

Kohaliku omavalitsuse nimi ...

Esiteks on mul küsimus, et kas te annate loa, selle intervjuu andmeid avaldada koos teie kohaliku omavalitsuse nimega, või soovite jääda minu töös anonüümseks?

Lisaks- kuidas on Teie enda nime ja ametiga, kas soovite jääda anonüümseks või võib need avaldada?

Edasi puudutavad küsimused kolme teemat. Esmalt lasteaedade olukord, teiseks sealsed probleemid ja kohalike omavalitsuste tegevus. Kolmandaks lasteaedade rahastamine ja toime tulek.

1. Mitu lasteaeda teie kohalikus omavalitsuses hetkel on?
2. Kas peate kohaliku omavalitsuse lasteaedade olukorda üldiselt heaks või halvaks?

Oma töös vaatan KOVide suutlikust lasteaiakohti tagada kolme faktori põhjal- kohtade olemasolu, lasteaedade korrashoid/majandamine ja personali olemasolu. Nende kohta tulevad järgmised kolm küsimust.

3. Kui palju on teie kohalikus omavalitsuses lasteaiakohti?

Kui paljudele lastele on praegusel hetkel vaja lasteaiakohta tagada (vanemad sooviksid hetkel lasteaiakohta)?

Kas lasteaiakohtadele on praegust või on viimase viie aasta jooksul olnud järjekordi?

Või teistpidi kas on probleeme lasteaiakohtade täituvusega (lapsi on vähe, kohti rohkem)?

Palju käib lasteaias teistest KOVidest lapsi?

4. Kas lasteaia(-aedade) majandamine on teie kohalikule omavalitsusele jõupärane?

Millises seisus on lasteaed(-aiad), kas need vajaksid remonti või koguni uusi hooneid?

5. Kas lasteaias(-aedades) on personali kõik kohad täidetud?

Kui lihtne/raske on vajadusel uut töötajat palgata?

Millised on personali peamised mured?

Probleemid ja KOV tegevus

6. Milliseid laste päevahoiuga seotud probleemid on momendil Teie arvates kõige olulisemad Teie KOVis? (kuni 4)?
Miks need on olulised?
Kas need on ka probleemid KOVi volikogu, valitsuse või ametnike arvates?
Millest on probleemid alguse saanud?
Mida on siia maani tehtud probleemide lahendamiseks?
Mis on olnud takistuseks probleemide lahendamisel?
Millised on praegused KOV plaanid probleemide lahendamiseks?
Milliseid lahendusvariante on veel kaalutud?
Kuidas ja kellega läbi rääkides otsustati probleemide lahendamine?
Kas on teada aeg, millal probleemid saavad lahendatud?
7. Kus on Teie arvates lasteaia probleemidega tegelemine KOV valitsuse või volikogu prioriteetide järjekorras? Kas eespool on midagi vähem tähtsat?
Kas see on kajastunud kuidagi viimase 2 aasta KOV valitsuse või volikogu otsustes? Mis on olnud nende otsuste peamised argumendid?
8. Kellel on Teie KOVis lasteaiateemal otsustamisel ja tegutsemisel kõige suurem kaal –valitsuse, volikogu, lastevanemate, ametnike või kellegi teise tegutsemisel?
9. Kas lasteaia probleemide lahendamine on kaasa toonud uusi probleemseid tagajärgi? Milliseid?
10. Kas on prognoose, et teie KOVis võib laste arv tulevikus väheneda või kasvada?
11. Kuidas peaks üldse vastutus lasteaia kohtade olemasolu eest olema jagatud KOV, lapsevanemate, riigi, veel kellegi teise vahel?

Rahastamise küsimused

12. Kuidas lasteaiavaldkonnas KOV rahaliselt hakkama saab –hästi või halvasti?
13. Protsentuaalselt kui suure osa lasteaiakuludest katavad lapsevanemad ja kui suure osa KOV?
14. Kui suure osa protsentuaalselt KOVi eelarvest võtab lasteadeade valdkond?
15. Kas taotlesite riigilt raha projekti raames „Igale lapsele lasteaiakoht“?
Kas saite riigilt toetust? Kuidas aitas?
16. Kas arvate, et praegune lasteadeade rahastamise süsteem on õige?
Mida muudaksite?

17. Kumma väitega nõustuksite –kas KOVis läheb lasteaiaprobleemidele suured ressursid ja muud valdkonnad on sellevõrra vähe rahastatud või saavad muud valdkonnad palju toetust, mille arvelt on lasteaia valdkond vähem ressursse?
Mis valdkonnad need on?

Summary

Estonian Municipalities Ability to Solve Problems in Childcare Service

The aim of this bachelor thesis is to give an overview of childcare services in Estonian municipalities. In Estonia, municipalities are obligated by law, firstly, to provide childcare service to every 1,5 to 7 year old child living in their administrative area, secondly, to manage childcare services in their administrative area, which includes finding necessary staff for the childcare system. Research for this thesis showed that municipalities have many problems with childcare services. Most common problems are: amortization of kindergartens, low wages of kindergarten teachers and a disproportion between numbers of children and availability of places in the childcare system. The last problem means for some municipalities that there are too many places for too few children and managing the childcare system is complicated. In other municipalities, there are not enough childcare places for all the children entitled to it. Municipalities try to solve the problems, but most of them have not yet succeeded. Municipalities say that the biggest obstacle for solving the problem is small amount of resources.

Working childcare service should be very important to the state. Childcare services are bound to outcomes of state politics in economy, social inclusiveness and population growth. A good childcare system could help the state to achieve its aims in the policy areas. The biggest problem is with municipalities who do not have childcare places for all children. This means that municipalities do not comply with the law and citizens do not get the service they were promised. In these situations when there is difficulty with complying with the law, municipalities start to find ways that seem most practical to them. In these situations, there appears a gap between the law and action that municipalities may choose. To prevent this, the state should consider changing some childcare service legislations.